



MINISTERIO
DE DESARROLLO
URBANO Y VIVIENDA

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

CORRESPONDENCIAS JURÍDICAS

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

CORRESPONDENCIAS JURÍDICAS

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Consultor:

Robert Cazco I.

Diseño y diagramación:

Estudio Nueve

Impresión:

Imprenta Editorial Ecuador

Para citas y referencias bibliográficas:

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: Correspondencias Jurídicas”, primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador

Este documento fue financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la GIZ.

Primera edición, marzo 2018



Implementada por



9	INTRODUCCIÓN
12	LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO
20	TÍTULO I PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES
20	Capítulo I: Objeto y ámbito
29	Capítulo II: Principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo
38	TÍTULO II ORDENAMIENTO TERRITORIAL
38	Capítulo I: Definición y objeto
43	Capítulo II: Instrumentos de ordenamiento territorial
50	TÍTULO III PLANEAMIENTO DEL USO Y DE LA GESTIÓN DEL SUELO
50	Capítulo I: Suelo
50	Sección Primera: Clasificación y sub clasificación del suelo
54	Sección Segunda: Aprovechamiento del suelo
60	Capítulo II: Planeamiento
60	Sección Primera: Plan de uso y gestión de suelo
62	Sección Segunda: Aprovechamiento del suelo
68	Sección Tercera: Instrumentos de planteamiento del suelo
74	TÍTULO IV GESTIÓN DEL SUELO
74	Capítulo I: Conceptos generales
77	Capítulo II: Instrumentos de gestión
77	Sección Primera: Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios
81	Sección Segunda: Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial
85	Sección Tercera: Instrumentos para regular el mercado del suelo
94	Sección Cuarta: Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano
97	Sección Quinta: Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho
100	Capítulo III: Habilitación del suelo para la edificación
107	Capítulo IV: Vivienda de interés social
112	TÍTULO V RÉGIMEN INSTITUCIONAL
112	Capítulo I: Rectoría y Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos
115	Capítulo II: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo
118	Capítulo III: Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo
125	Capítulo IV: Catastro Nacional Integrado Georreferenciado

**130 TÍTULO VI
REGIMEN SANCIONATORIO**

- 130** Capítulo I: Normas generales al régimen sancionador
132 Capítulo II: Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo
141 Capítulo III: Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos
- 148** DISPOSICIONES GENERALES
153 DISPOSICIONES TRANSITORIAS
157 DISPOSICIONES REFORMATARIAS
166 DISPOSICIONES DEROGATORIAS
167 DISPOSICIONES FINAL
170 BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE

ABREVIATURAS

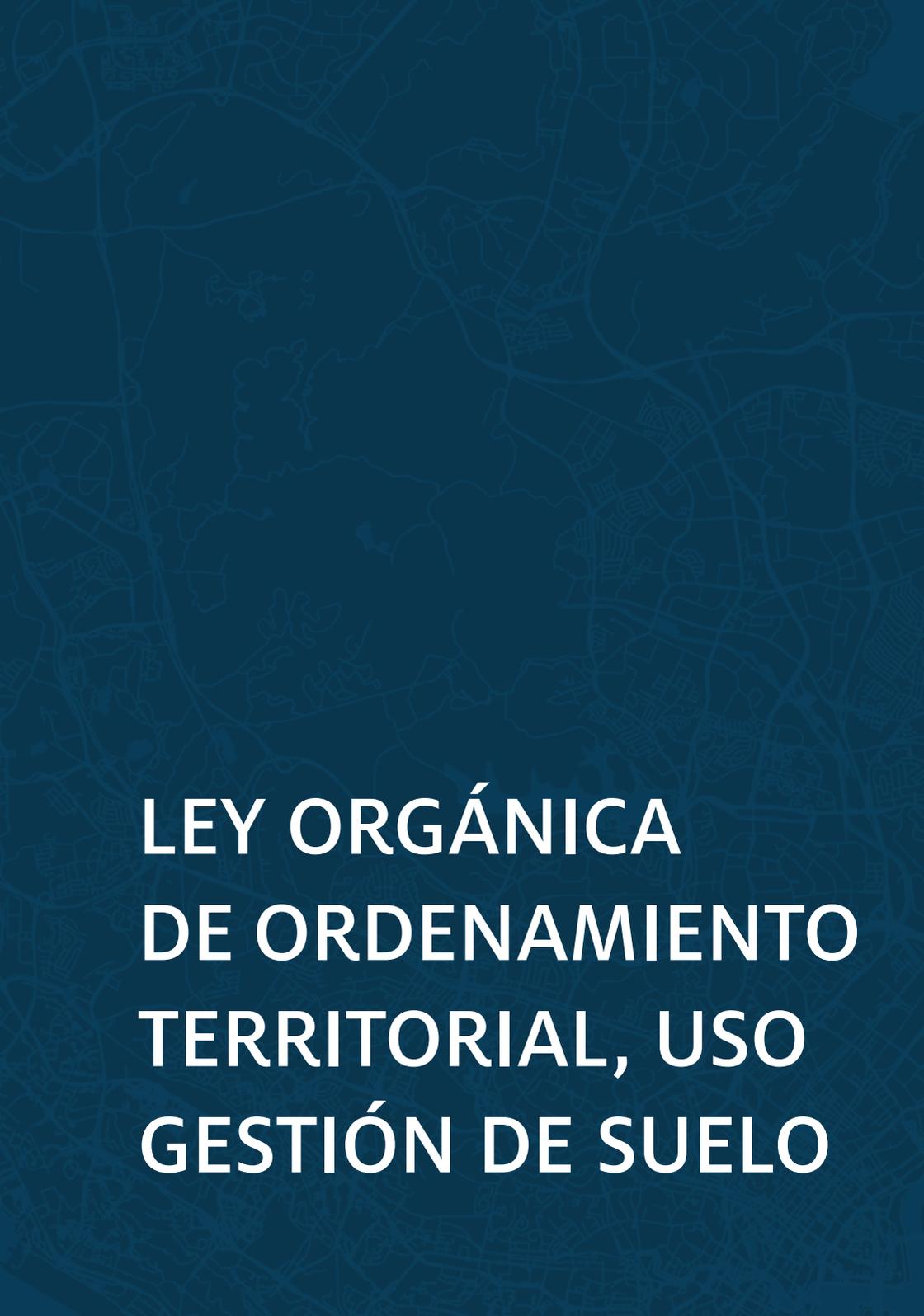
Arts.	Artículos
COA	Código Orgánico del Ambiente
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
COPyFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
LOCPCCS	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
LORHUA	Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Usos del Agua
LORSA	Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOTTA	Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales
Num.	Numeral
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo

Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 790 de 05 de julio de 2016 y establece directrices generales para la planificación del ordenamiento del territorio y regula instrumentos y mecanismos para la gestión y el uso del suelo.

Esta Ley tiene varias concordancias y por tanto se constituye en un instrumento que complementa la aplicación de otros cuerpos legales que regulan aspectos relacionados con el ordenamiento territorial y gestión del suelo como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, el Código Orgánico del Ambiente de próxima vigencia, entre otras.

En este contexto se realiza un estudio de concordancias de las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo con la Constitución de la República y otros cuerpos legales. Complementariamente se realiza el comentario por cada artículo basado en doctrina y alcances jurídicos de los artículos de dicha Ley.

The background of the page is a dark blue color with a faint, light blue grid pattern overlaid on a map of Colombia. The grid consists of thin lines forming a rectangular pattern across the entire page.

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO GESTIÓN DE SUELO

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO CONSIDERANDO

Que, *los numerales 5 y 6 del artículo 3* de la Constitución de la República establecen como deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir; y, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;

Que, *el artículo 23* de la Constitución del Ecuador establece que las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales;

Que, *el artículo 30* de la Constitución de la República señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica;

Que, *el artículo 31* de la Constitución de la República dispone que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, y que el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía;

Que, *el numeral 2 del artículo 66* de la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna que asegure la vivienda y otros servicios sociales necesarios;

Que, *el numeral 25 del artículo 66* de la Constitución de la República garantiza el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características;

Que, *el numeral 26 del artículo 66 y el artículo 321* de la Constitución de la República garantizan a las personas el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental; Que, *el artículo 83* de la Constitución de la República establece entre los deberes de los ciudadanos, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme el buen vivir; y, asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley;

Que, *el numeral 2 del artículo 85* de la Constitución de la República dispone que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular. Cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto;

Que, *el artículo 95* de la Constitución establece que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria;

Que, *el artículo 100* de la Constitución establece que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos;

Que, *el artículo 102* de la Constitución dispone que las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley;

Que, *el artículo 133* de la Constitución del Ecuador establece que las leyes serán orgánicas y ordinarias; y, dispone que serán leyes orgánicas las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, y la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que, *el artículo 154* de la Constitución del Ecuador dispone que a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión;

Que, *el artículo 213* de la Constitución de la República del Ecuador 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;

Que, *el artículo 241* de la Constitución de la República dispone que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados;

Que, *el artículo 248* de la Constitución establece que se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación;

Que, *el artículo 260* de la Constitución dispone que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno;

Que, *el numeral 6* del artículo 261 de la Constitución de la República, dispone que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas de vivienda;

Que, *los artículos 262, 263, 264 y 267* de la Constitución de la República del Ecuador regulan las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales, dentro de las cuales se encuentra la formulación de planes de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles de gobierno;

Que, *el artículo 264 numerales 1 y 2* de la Norma Suprema establecen que los gobiernos municipales tendrán, entre otras competencias exclusivas, la de 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; y, la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

Que, *el artículo 266* de la Constitución de la República dispone que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos, ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias;

Que, *el numeral 6 del artículo 276* de la Constitución de la República establece como uno de los objetivos del régimen de desarrollo promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado;

Que, *el artículo 375* de la Norma Suprema dispone que para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, el Estado, en todos sus niveles de gobierno, generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano; mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda; elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos; mejorará la vivienda precaria, dotará de espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial; y, desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social;

Que, *el artículo 376* de la Constitución de la República, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, otorga a las municipalidades la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley; y, prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado;

Que, *el artículo 409* de la Constitución de la República del Ecuador determina la conservación del suelo como un tema de interés público y prioridad nacional, en especial su capa fértil y la obligación de establecer un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión;

Que, *el artículo 415* de la Carta Fundamental dispone que el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados deberán adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes;

Que, el literal c) *del artículo 3* del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, define el Principio de Coordinación y Corresponsabilidad como la responsabilidad compartida que tienen todos los niveles de gobierno con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos;

Que, el literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, define el Principio de Complementariedad como la obligación compartida que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano;

Que, *el artículo 115* del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define las competencias concurrentes como aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Y, agrega, que su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad;

Que, *el artículo 458* del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables;

Que, *el artículo 10* del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, asigna al gobierno central “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, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat

y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley. 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.”

En ejercicio de la facultad prevista *en el artículo 120, numeral 6*, de la Constitución de la República, expide la siguiente

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO



TÍTULO I

PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES

Capítulo I

Objeto y ámbito

Art. 1 **Objeto.** *Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República:

Arts. 261 num. 4); 262 num. 1); 263 num. 1); 264 num.1; 266; 267 num.1, 276.

COOTAD: Arts. 32, 42, 55, 65, 85.

COPYFP: Arts. 9, 12.



COMENTARIO

La Constitución de la República y concordantemente el COOTAD establecen competencias de ordenamiento territorial a los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados. Complementariamente el COPYFP también establece facultades de ordenamiento territorial a escala nacional al Gobierno central para que se desarrolle a través de la ETN y se estructuren planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico.

Considerando los aspectos precedentes, el objeto de la LOOTUGS establece la materia de ordenamiento del territorio y gestión del suelo, dicho objeto está dirigido a establecer los principios, mecanismos e instrumentos de planificación, ordenamiento territorial y gestión y uso del suelo para que las competencias de los diferentes niveles de gobierno que inciden en el territorio se ejecuten de forma coordinada y planificada y de esta manera lograr el efectivo ejercicio de los derechos a la ciudad, hábitat seguro y saludable y acceso a una vivienda digna, logrando así lo que en doctrina se considera el desarrollo armónico, equilibrado, equitativo y sustentable del territorio, aspecto que es recogido en el régimen de desarrollo previsto en el Art. 276 de la Carta Magna.

Art. 2

Ámbito de aplicación. *Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 241, 261 num. 4); 262 num. 1); 263 num. 1); 264 num.1; 266; 267 num.1, 276, 415.

COOTAD: Arts. 32, 42, 55, 65, 85.

COPYFP: Arts. 9, 12.



COMENTARIO

El ámbito de aplicación de la Ley establece la obligatoriedad de que, en toda decisión, actividad o proyecto que incida en el territorio, sea de las instituciones del Gobierno central, de los gobiernos autónomos descentralizados, de otras entidades públicas o mixtas que pueden ser o no parte de los niveles de gobierno referidos, como de personas de derecho privado, deben aplicar y observar en lo que corresponda los instrumentos establecidos en esta Ley. En consecuencia de lo anotado, la Ley es de aplicación obligatoria para toda acción pública o privada que incida en el ordenamiento del territorio y requiera la aplicación de los instrumentos y mecanismos previstos en esta Ley, es exigible a toda persona natural o jurídica de derecho público y privado que *ejecute acciones que incidan en el ordenamiento del territorio y tercero es de aplicación nacional y los instrumentos, mecanismos y herramientas previstas en esta Ley deben aplicarse a nivel de cada jurisdicción territorial en la cual se vayan a realizar las acciones mencionadas.*

Art.3

Fines. *Son fines de la presente Ley:*

1. *Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio.*
2. *Definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo.*

3. *Establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y del Estado en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización.*
4. *Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.*
5. *Establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, mediante la promoción de actuaciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones sociales y el sector privado.*
6. *Definir parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos de las ciudades, en función de la densidad edificatoria y las particularidades geográficas y culturales existentes.*
7. *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.*
8. *Garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano, mediante un proceso de planificación del territorio que permita la identificación de los valores y potencialidades del suelo para lograr un desarrollo sustentable que aproveche de manera eficiente los recursos existentes.*
9. *Homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y gestión del suelo, de acuerdo con las competencias de cada nivel de gobierno; incrementar la eficacia de la gestión pública en el ámbito del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión del suelo; y brindar seguridad jurídica a las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio.*
10. *Propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general.*
11. *Establecer un sistema institucional que permita la generación y el acceso a la información, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 30, 31, 281, 375, 409, 410, 415.

COOTAD: Arts. 32, 42, 55, 65, 85.

COPYFP: Arts. 9, 12.



COMENTARIO

Los fines de la Ley se encuentran articulados con los fines del ordenamiento territorial que la doctrina ha determinado. Así, la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio de 1983 determina que el ordenamiento territorial es una expresión espacial de las políticas públicas económicas, sociales, culturales y ambientales, nacionales y locales, y por lo tanto su finalidad es efectivizar en el territorio dichas políticas de conformidad con la planificación del desarrollo y las herramientas técnicas que se prevén para el efecto.

En ese mismo contexto, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en 1991, además de estar considerado como un ejercicio de política pública, considera que el ordenamiento territorial permite redistribuir geográficamente la población de acuerdo con la potencialidad de los recursos naturales y de las condiciones físico-bióticas, como búsqueda de unas mejores condiciones de vida, lo que conlleva a considerar que entre la finalidad del ordenamiento territorial también se debe considerar el desarrollo sustentable. Este elemento es concordante con las consideraciones que el Código Orgánico del Ambiente establece en relación a la planificación y el ordenamiento territorial como herramientas indispensables para lograr la conservación, manejo sostenible y restauración del patrimonio natural del país.

Los fines de la Ley previstos en este artículo, además de aquellos dirigidos a la aplicación de las políticas públicas en el territorio mediante instrumentos técnicos, también se orientan a garantizar los derechos de la personas a un ambiente sano, hábitat seguro y saludable, a la soberanía alimentaria, prestación de servicios de calidad y oportuna, y a una vivienda digna; por lo tanto, se constituye en una garantía normativa de esos derechos.

Art. 4

Glosario. Para efectos de la aplicación de esta Ley, se utilizarán las siguientes definiciones constantes en este artículo:

1. *Actuación urbanística.* Procedimiento de gestión y forma de ejecución orientado por el planeamiento urbanístico que implica un proceso concreto de transformación del suelo o de su infraestructura, o una modificación de los usos específicos del mismo.

2. *Asentamientos humanos. Son conglomerados de pobladores que se asientan de modo concentrado o disperso sobre un territorio.*
3. *Barrio. Son unidades básicas de asentamiento humano y organización social en una ciudad, que devienen por ello en la base de la participación ciudadana para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal o metropolitano, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula la organización territorial del Ecuador y la participación ciudadana.*
4. *Ciudad. Es un núcleo de población organizada para la vida colectiva a través de instituciones locales de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Comprende tanto el espacio urbano como el entorno rural que es propio de su territorio y que dispone de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo político, económico, social y cultural de sus ciudadanos.*
5. *Desarrollo urbano. Comprende el conjunto de políticas, decisiones y actuaciones, tanto de actores públicos como privados, encaminados a generar mejores condiciones y oportunidades para el disfrute pleno y equitativo de los espacios, bienes y servicios de las ciudades.*
6. *Edificabilidad. Se refiere al volumen edificable o capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.*
7. *Equipamiento social y de servicios. Espacio o edificación, principalmente de uso público, donde se realizan actividades sociales complementarias a las relacionadas con la vivienda y el trabajo; incluye al menos los servicios de salud, educación, bienestar social, recreación y deporte, transporte, seguridad y administración pública.*
8. *Espacio público. Son espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad.*
9. *Fraccionamiento, partición o subdivisión. Son los procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización del Gobierno Autónomo Descentralizado 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.*
10. *Hábitat. Para efectos de esta Ley, es el entorno en el que la población desarrolla la totalidad de sus actividades y en el que se concretan todas las políticas y estrategias territoriales y de desarrollo del Gobierno Central y descentralizado orientadas a la consecución del Buen Vivir.*

11. *Infraestructura. Se refiere a las redes, espacios e instalaciones principalmente públicas necesarias para el adecuado funcionamiento de la ciudad y el territorio, relacionadas con la movilidad de personas y bienes, así como con la provisión de servicios básicos.*
12. *Norma urbanística. Se refiere a aquellas que regulan el uso, la edificabilidad, las formas de ocupación del suelo y los derechos y obligaciones derivados del mismo y son de cumplimiento obligatorio para la actuación urbanística.*
13. *Planeamiento urbanístico. Es el conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como los derechos y obligaciones derivados de los mismos.*
14. *Sistemas públicos de soporte. Son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo.*
15. *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.*
 - B. *Tratamiento de consolidación. Se aplica a aquellas áreas con déficit de espacio público, infraestructura y equipamiento público que requieren ser mejoradas, condición de la cual depende el potencial de consolidación y redensificación.*
 - C. *Tratamiento de desarrollo. Se aplican a zonas que no presenten procesos previos de urbanización y que deban ser transformadas para su incorporación a la estructura urbana existente, alcanzando todos los atributos de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos necesarios.*
 - D. *Tratamiento de mejoramiento integral. Se aplica a aquellas zonas caracterizadas por la presencia de asentamientos humanos con alta necesidad de intervención para mejorar la infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público y mitigar riesgos, en zonas producto del desarrollo informal con capacidad de integración urbana o procesos de redensificación en urbanizaciones formales que deban ser objeto de procesos de reordenamiento físico-espacial, regularización predial o urbanización.*

E. Tratamiento de renovación. Se aplica en áreas en suelo urbano que por su estado de deterioro físico, ambiental baja intensidad de uso y la pérdida de unidad morfológica, necesitan ser reemplazadas por una nueva estructura que se integre física y socialmente al conjunto urbano. El aprovechamiento de estos potenciales depende de la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte.

F. Tratamiento de sostenimiento. Se aplica en áreas que se caracterizan por un alto grado de homogeneidad morfológica, coherencia entre el uso y la edificación y una relación de equilibrio entre la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte y los espacios edificados que no requiere de la intervención en la infraestructura y equipamientos públicos, sino de la definición de una normativa urbanística destinada a mantener el equilibrio orientado.

16. 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.

B. Tratamiento de desarrollo. Se aplica al suelo rural de expansión urbana que no presente procesos previos de urbanización y que deba ser transformado para su incorporación a la estructura urbana existente, para lo cual se le dotará de todos los sistemas públicos de soporte necesarios.

C. Tratamiento de mitigación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo donde se deben establecer medidas preventivas para minimizar los impactos generados por la intervención que se desarrollará, según lo establecido en la legislación ambiental.

D. Tratamiento de promoción productiva. Se aplica a aquellas zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo, privilegiando aquellas actividades que garanticen la soberanía alimentaria, según lo establecido en la legislación agraria.

E. Tratamiento de recuperación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico, debido al desarrollo de las actividades productivas o extractivas y cuya recuperación es necesaria para mantener el equilibrio de los ecosistemas naturales, según lo establecido en la legislación ambiental y agraria.

17. Urbanización. Es el conjunto de obras de dotación de infraestructuras, equipamientos y espacio público.

18. Vivienda adecuada y digna. Aquella que cuenta simultáneamente con los servicios de agua segura y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública; gestión integral de desechos; condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y adecuada a la realidad cultural.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 23, 375.
COOTAD: Art. 114.



COMENTARIO

El glosario se constituye en una disposición adecuada mediante la cual se delimita la interpretación y alcance de la norma jurídica. En este artículo se llegan a desarrollar varios conceptos que facilitan el entendimiento de mecanismos, instrumentos y herramientas previstas en esta Ley. Los diferentes conceptos serán comentados en los respectivos artículos que desarrollan cada uno de ellos a excepción de los tipos de tratamiento urbanístico.

La doctrina ha definido a los tratamientos urbanísticos como las decisiones administrativas, que en este caso adoptan los GAD municipales y metropolitanos, que delimitan, orientan y establecen los lineamientos de actuación, tanto de los actores públicos como privados en el suelo urbano y rural. Por tanto la aplicación de los tratamientos urbanísticos dependen de las condiciones propias, de las características físicas y de la función que se dé en el plan de ordenamiento territorial a ese suelo en el que se aplicaría el respectivo tratamiento urbanístico. Además, esto permitirá determinar también la financiación que se da en el área en la que se aplica un tratamiento. En consecuencia, los tratamientos urbanísticos se aplican en virtud de los tipos de suelo urbano y rural y de sus respectivas subclasificaciones.

Para la aplicación del tratamiento de conservación tanto para el suelo urbano como rural se considerará los preceptos de patrimonio cultural y natural. En cuanto al patrimonio cultural, es necesario considerar lo dispuesto en el Art. 379 de la Constitución de la República que en su numeral 2 dispone que “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” y las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Cultura.

En relación al patrimonio natural se deberá observar lo dispuesto en el Art. 404 de la Carta Magna en el cual se define al patrimonio natural como “formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción”. Adicionalmente deberá observar lo dispuesto en el Código Orgánico del Ambiente y la normativa secundaria que emita la Autoridad Ambiental Nacional.



COMENTARIO

Por otro lado, el tratamiento urbanístico de consolidación en suelo urbano tiene la función de orientar al gobierno municipal a mejorar el espacio público dentro de la urbanización o en un área de la ciudad. En este sentido, se ha considerado en la doctrina que este tratamiento es aplicable a urbanizaciones sobre las cuales es necesario mejorar sus condiciones urbanas y ambientales, incluso se plantea que todos los predios o áreas que han concluido un proceso de urbanización deben someterse al tratamiento de consolidación urbanística.

Los tratamientos urbanísticos para suelo rural implican la adopción de decisiones de los gobiernos municipales de mantener, recuperar o fomentar las actividades permitidas en el suelo rural. Por tanto es necesario considerar que la aplicación de los tratamientos urbanísticos en suelo rural deberá considerar la participación de otras instituciones que tiene competencias que intervienen en el suelo rural, como la normativa sectorial que influye en las decisiones sobre el suelo rural como, por ejemplo, para la aplicación de los tratamientos de mitigación y recuperación de suelo deberán observarse la legislación ambiental aplicable a la restauración y recuperación de suelos degradados.

Otro tratamiento de particular análisis es el tratamiento de promoción productiva, existen varios criterios en los que se ha considerado que la aplicación de este tratamiento puede confundirse con las competencias de fomento productivo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; sin embargo, bajo los principios de articulación que deben existir en los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, previa la adopción de este tratamiento también debe considerarse la planificación realizada por el GAD provincial.

En el marco de la doctrina, la actuación urbanística es de naturaleza pública, es decir, es ejecutada mediante decisiones administrativas de los GAD municipales o metropolitanos para determinar la gestión del suelo.

Capítulo II

Principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo

Art. 5

Principios rectores. *Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes:*

1. *La sustentabilidad. La gestión de las competencias de ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo promoverá el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones.*
2. *La equidad territorial y justicia social. Todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar, a la población que se asiente en él, igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir.*
3. *La autonomía. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.*
4. *La coherencia. Las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.*
5. *La concordancia. Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.*
6. *El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:*
 - A. *El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.*
 - B. *La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.*

C. La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

7. *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.*
8. *La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Se garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas que lo desarrollen.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 3, 31, 238, 259, 276, 321, 395.
COOTAD: Arts. 2, 3, 4, 5, 54, 64, 84, 274, 470.
COPYFP: Arts. 5, 16,
COA: Art. 9.



COMENTARIO

Los principios rectores del ordenamiento territorial en la doctrina tienen varias funciones para la aplicación de las disposiciones de la Ley. En este sentido, los principios permiten determinar de forma adecuada el alcance y significado de la norma jurídica para que las decisiones administrativas que se adopten con respecto al ordenamiento del territorio y gestión y uso del suelo se adecuen al espíritu de la norma; adicionalmente, permiten encontrar mecanismos para resolver casos concretos cuando existen vacíos legales o articular con otras normas jurídicas en aplicación a un caso determinado.

Los principios rectores del ordenamiento territorial y de la gestión y uso del suelo previstos en la Ley están articulados con los principios del Derecho urbanístico, en los que se establece la coherencia y concordancia en la planificación del territorio, con el objeto de que el ordenamiento del territorio sea concordante con la planificación del desarrollo; es decir, con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio y con los demás territorios relacionados, por tanto, las decisiones de intervención en un territorio que tanto los GAD como del Gobierno central adopten en ejercicio de sus competencias deben ser articuladas, coordinadas y complementarias con la planificación de los diferentes niveles de gobierno. Este principio en el ejercicio de competencias se encuentra recogido en el Art. 26o de la Constitución de la República que, de forma expresa, dispone: “El ejercicio de las competencias



COMENTARIO

exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”. Complementariamente se puede observar en el COA una disposición que ejemplifica estos principios de coherencia, concordancia y complementariedad mediante la cual se establece que 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.

Otro principio rector es la función pública del urbanismo, en este sentido en la jurisprudencia española se sostiene que “el fundamento de que el urbanismo es una función pública se encuentra en que la ciudad, más ampliamente el territorio, es de todos y, por tanto, las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su participación y de las decisiones adoptadas por sus elegidos representantes” (STS de 7 de noviembre de 1988).

Art.6

Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo.

Las competencias y facultades públicas a las que se refiere esta Ley estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía. En particular los siguientes:

1. *El derecho a un hábitat seguro y saludable.*
2. *El derecho a una vivienda adecuada y digna.*
3. *El derecho a la ciudad.*
4. *El derecho a la participación ciudadana.*
5. *El derecho a la propiedad en todas sus formas.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 30, 31, 66 num. 26, 95, 375.



COMENTARIO

Entre los deberes del Estado está garantizar el ejercicio y el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Es decir que en el ejercicio de competencias de los diferentes entes estatales tienen entre sus deberes estar dirigidas a permitir el goce y ejercicio de los derechos ciudadanos. Para dicho efecto observarán los principios para el ejercicio de los derechos contenidos en el Art. 11 de la Constitución.

Estos preceptos, por tanto, se replican en el ejercicio de las competencias para el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

Complementariamente, en la Nueva Agenda Urbana se desarrollan declaraciones relativas al ejercicio de los derechos en relación con el territorio, así se establece como objetivo “lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. A este respecto, los fundamentos de la Nueva Agenda Urbana son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, y se basan asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”

Adicionalmente prevén ciudades en las que se alienta “la participación; promueven la colaboración cívica; generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes; otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que creen las condiciones adecuadas para las familias; contribuyan a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda; y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, ciudades donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad”.

Art.7

Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad.

Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica:

1. *La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.*
2. *La obligación de destinar los predios al uso previsto en la Ley o el planeamiento urbanístico.*

3. *El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.*
4. *El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.*
5. *La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.*
6. *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.*

La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 31, 282, 321.

COPFyP: Art. 2.

LORSA: Art.6.

LOTTA: Anexo 2.



COMENTARIO

En la doctrina se desarrolla el debate sobre la función social de la propiedad y principalmente de la propiedad privada. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha declarado que el derecho constitucional de propiedad privada recoge un derecho que se configura, por un lado, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, y por otro, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir (STC 37/1987, de 26 de marzo, F. 2). Además, la función social y ambiental de la propiedad se ha vinculado con el ejercicio del derecho a la ciudad, para lo cual la referida función deberá aplicar el principio de interés general, previsto en el Art. 85 de la Constitución de la República.

La función social de la propiedad permite la reproducción de relaciones culturales, laborales y económicas de la comunidad en tal sentido que toda propiedad debe prestar un uso social. Esto obliga intrínsecamente a establecer nuevos criterios para la planificación y uso del suelo y respectivo ordenamiento del territorio que influirá directamente en el desarrollo de vivienda de calidad y de prestación de servicios.



COMENTARIO

En la Nueva Agenda Urbana se reconoce la necesidad de aplicar esta función a nivel de ciudad y asentamientos humanos los cuales se prevé que cumplan “su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida”.

En la LOOTUGS se realiza una regulación específica que establece de forma expresa los contenidos de la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana que, en concordancia con la doctrina, establece obligaciones públicas y privadas en “atención a valores o intereses de la colectividad” o del interés general.

Art.8

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

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

Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 475.



COMENTARIO

Según la doctrina española, el derecho a edificar no está integrado en el contenido del derecho de propiedad del suelo. En nuestro país, el derecho a edificar se otorga a través del permiso correspondiente siempre que se haya cumplido con los requisitos y se enmarque dentro del PDOT municipal o metropolitano, por lo que se debe vincular la facultad de edificar con la propiedad del suelo.



TÍTULO II

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Capítulo I

Definición y objeto

Art. 9 **Ordenamiento territorial.** *El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. 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.*

La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 31, 282, 321.

COPFyP: Art. 2.

LORSA: Art.6.

LOTTA: Anexo 2.



COMENTARIO

El ordenamiento territorial, si bien hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo equilibrado, armónico e integral de los diferentes territorios, tiene diversas definiciones. En la Ley se identifica como un proceso que organiza y tiene herramientas como políticas para obtener un objetivo. Estas consideraciones se concretan en un plan obligatorio para todos los niveles de gobierno.

El nuevo marco constitucional del Ecuador establece que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 241). A partir de este enunciado, se dispone el ordenamiento territorial como un eje para el desarrollo del Estado que se ve definido e instrumentado posteriormente por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**COMENTARIO**

Con el afán de compensar los desequilibrios territoriales, establecer una clara distinción en el tipo de competencias y regular el sistema de descentralización, la Constitución de la República del Ecuador establece, en su artículo 239, que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo.

Art.10 *Objeto. El ordenamiento territorial tiene por objeto:*

1. *La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.*
2. *La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.*
3. *La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.*

**CONCORDANCIAS**

Constitución de la República: Arts. 3, 83, 264, 276, 404,415.

COOTAD: Art. 4, 55

COPYFP: Arts. 4, 15, 36.1.

**COMENTARIO**

El Régimen de Desarrollo establecido en la Constitución (Arts. 275 - 276) establece como uno de sus objetivos el promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. Además, el ordenamiento territorial se encuentra vinculado constitucionalmente a la gestión del patrimonio natural, al manejo de la fauna urbana y al incentivo de establecimiento de zonas verdes.

Por la relación antes descrita, es necesario que tanto la planificación de desarrollo como de ordenamiento territorial deben encontrarse plenamente vinculados y guardar una absoluta concordancia entre sí, para ser coherentes con lo establecido en la Constitución y el Plan del Buen Vivir.



COMENTARIO

Desde el enfoque de derechos, el deber estatal de promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio no puede ser aisladamente considerado sino, por el contrario, es sistémico y se cumple mediante la ejecución de otros deberes estatales dirigidos a tutelar los derechos ciudadanos; es decir, este deber complementa a los otros deberes estatales para lograr la efectiva tutela de derechos en el territorio, razón por la cual se debe observar el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio como un elemento sustancial de la tutela de derechos.

Art. 11 *Alcance del componente de ordenamiento territorial. Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios:*

1. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales delimitarán los ecosistemas de escala regional las cuencas hidrográficas y localizarán las infraestructuras hidrológicas, de conformidad con las directrices de la Autoridad Única del Agua; la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional.*
2. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.*
3. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.*

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.

4. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio.*

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 240, 241, 262, 263, 264, 266, 267, 415.

COOTAD: Arts. 32, 42, 55, 65, 73, 85, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 274.

COPYFP: Arts. 1, 10, 12, 29, 41, 44, 55, 136, 139.



COMENTARIO

Conforme el concepto y fines del ordenamiento territorial, este es un elemento del sistema de planificación que permite cumplir los objetivos del modelo de desarrollo para lograr un territorio equitativo y equilibrado en el que se prevea la gestión del patrimonio natural y se incorporen los elementos sociales, culturales y económicos, a través del ejercicio de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y la formulación articulada y correspondiente de los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial

El ejercicio del ordenamiento territorial establece la obligatoriedad a los GAD de realizar el ordenamiento territorial planificado que, implica que el ejercicio de competencias exclusivas previstas en la norma constitucional para la formulación de planes de ordenamiento territorial debe ser coherente con los diferentes niveles de gobierno e instrumentos nacionales y locales; y concordante con las políticas nacionales “exclusivamente” en su jurisdicción y en el marco de sus competencias. Por tanto, no se podrá realizar el ordenamiento territorial en la respectiva jurisdicción territorial de un gobierno autónomo descentralizado sobre ámbitos, sectores, objetos u materias que son de competencia exclusiva de otro nivel de gobierno.

En este contexto es necesario considerar que el gobierno regional, para el efectivo ejercicio de competencias y facultades para el ordenamiento territorial, deberá formular sus planes de ordenamiento territorial en correspondencia con sus planes de desarrollo y las directrices de los instrumentos nacionales y con base en las que consten en los planes de ordenamiento territorial de las provincias que conforman la región y deberán considerar en la planificación de su ordenamiento territorial la ordenación de cuencas hidrográficas, del sistema de transporte y tránsito de escala regional y del sistema vial regional.

Los gobiernos provinciales deberán formular sus planes de ordenamiento territorial en correspondencia con sus planes de desarrollo, con los instrumentos de planificación nacional y articulados con los planes de ordenamiento territorial regionales y cantonales estableciendo en ellos la ordenación de sistemas de riego de conformidad con las políticas de fomento agropecuario, sistema vial provincial, estrategias de fomento productivo y agropecuario.



COMENTARIO

Los gobiernos municipales deberán formular sus planes de ordenamiento territorial en correspondencia con sus planes de desarrollo, articulados a los instrumentos nacionales y de los otros niveles de gobierno, regulando de forma exclusiva la ocupación y uso del suelo.

Los gobiernos parroquiales deberán formular sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial observando obligatoriamente las directrices de los planes de ordenamiento territorial del cantón al que pertenecen, en los que se considerarán, en virtud de los planes y programas previstos en la planificación cantonal, la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, el desarrollo de actividades a ser ejecutados por este nivel de gobierno.

Capítulo II

Instrumentos de ordenamiento territorial

Art.12 *Instrumentos para el ordenamiento territorial.* Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son:

1. *Instrumentos de planificación supranacional.* En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes.
2. *Instrumentos del nivel nacional.* Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno central.
3. *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.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 262, 263, 264, 267, 313, 417, 423.

COPYFP: Arts. 12, 36.1, 37, 38, 40.1, 40.2, 41, 47.

COOTAD: Arts. 34, 47, 57, 67, 87, 323.



COMENTARIO

Según lo establece el Art.34 del COPyFP, el Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. Su formulación estará a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para un período de cuatro años, en coherencia y correspondencia con el programa de gobierno de la presidenta o presidente electo y considerará los objetivos generales de los planes de las otras funciones del Estado y de los planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias.

En cuanto a los instrumentos o métodos para el ordenamiento territorial supranacional, estos se encuentran vinculados con la política, la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado. Adicionalmente se vinculan con los objetivos de desarrollo, especialmente con aquellos dirigidos a garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial; y promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. En consecuencia de lo anotado, los planes fronterizos, binacionales, regionales y los demás que se considere pertinentes, deben articular el fortalecimiento económico, comercial y social; y el desarrollo sostenible de los territorios supranacionales en la región.

En relación a los instrumentos de planificación nacional, estos tienen como fundamento la planificación que debe realizar el Gobierno central a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley. 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. Complementariamente, el Gobierno central podrá formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos. Dicho planes serán de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

**COMENTARIO**

Por otro lado, los planes sectoriales del gobierno central deben ser emitidos por los respectivos ministerios cuya gestión tiene incidencia en el territorio, conforme los lineamientos establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que definirá el contenido de cada componente.

Los regímenes especiales como los Distritos Metropolitanos Autónomos y las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias asumirán las competencias y facultades correspondiente al respectivo nivel de gobierno al que se corresponden conforme así lo disponen los Art. 242 y 266 de la Constitución de la República, mientras que la provincia de Galápagos deberá determinar la planificación para el ordenamiento territorial de conformidad con lo dispuesto en su propia ley aplicando los instrumentos previstos legislativamente para el efecto.

Art.13

De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. *Los planes complementarios son instrumentos de planificación de los niveles de gobierno regional, provincial, municipal y metropolitano que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva o a zonas o áreas específicas del territorio que presenten características o necesidades diferenciadas.*

Los planes complementarios no podrán modificar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

**CONCORDANCIAS**

Constitución de la República: Arts. 262, 263, 264, 267, 313, 417, 423.

COPYFP: Arts. 12, 36.1, 37, 38, 40.1, 40.2, 41, 47.

COOTAD: Arts. 34, 47, 57, 67, 87, 323.

**COMENTARIO**

En la doctrina, los planes complementarios son considerados como instrumentos de planeamiento supeditados a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, razón por la cual no pueden modificar estos últimos, sino por el contrario deben observar las directrices establecidas en los PDOT. Por tanto, los planes complementarios operan sobre porciones reducidas del territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno urbano inmediato y, por lo tanto, dichas zonas requieren un tratamiento diferenciado.

Art. 14 *De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico.*

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 34, 47, 57, 67, 87.

**COMENTARIO**

Mediante este artículo se otorga la facultad de regulación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo para el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para cumplir con esta facultad el Consejo Técnico deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados que tienen la facultad de elaborar los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación; y con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, puesto que esta tiene atribuciones para asistir técnicamente los procesos de formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, cuando lo requieran los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art.15

Naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas.

Son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación.



CONCORDANCIAS

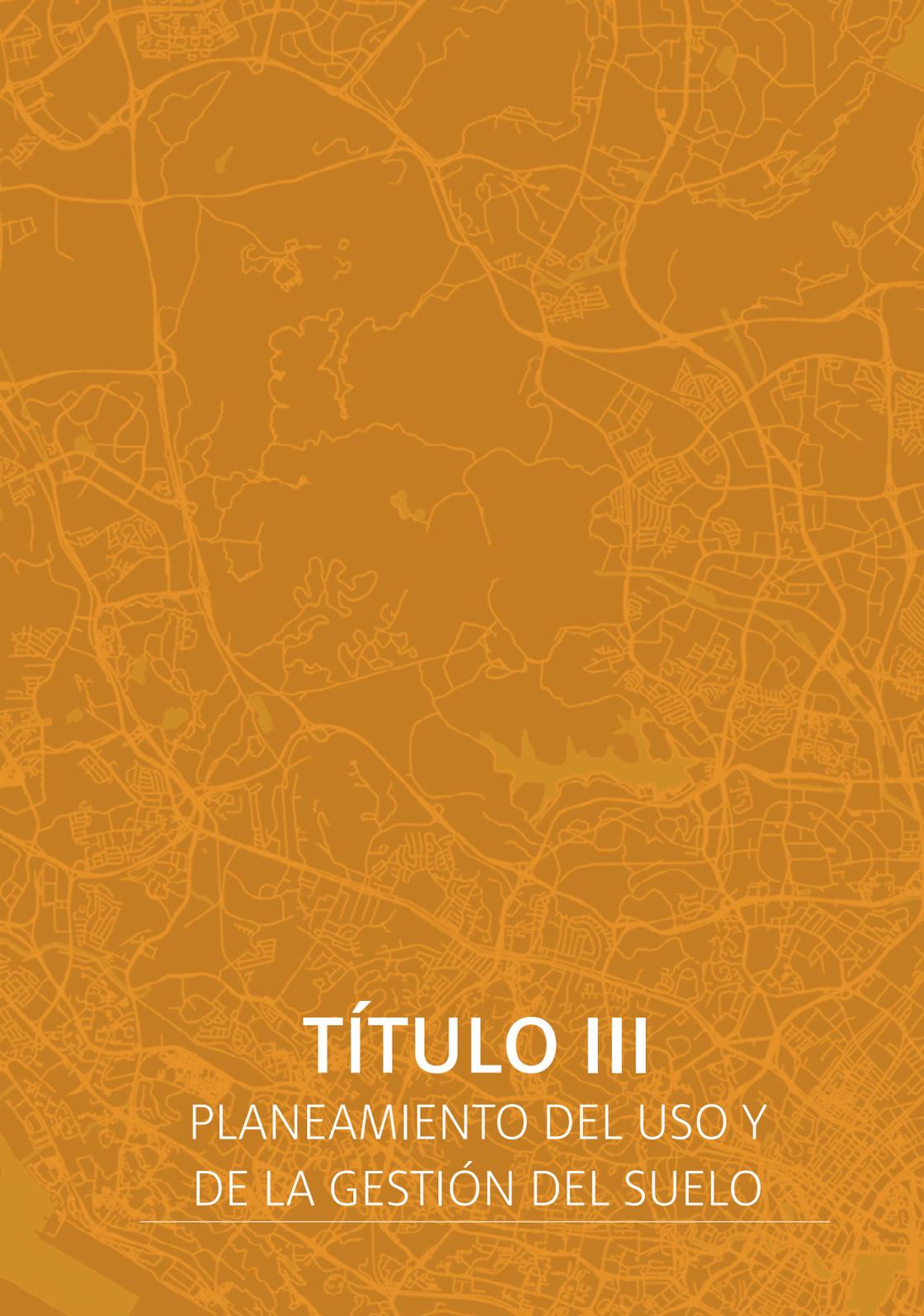
Constitución de la República: Arts. 225, 233.
COOTAD: Arts. 376,406, 411.



COMENTARIO

En la doctrina, los planes de ordenamiento territorial para muchos autores son normas jurídicas, más allá que simples actos administrativos, puesto que son de cumplimiento obligatorio, imperativos mediante el establecimiento de obligaciones y deberes tanto de la administración pública como de los particulares, son coercibles puesto que el incumplimiento de los planes puede acarrear una sanción; y, para lograr la vigencia y exigibilidad de los planes, se debe cumplir con un procedimiento específico.

Complementariamente, todo acto administrativo que se realice por parte de un GAD municipal o metropolitano inobservando el plan de uso y gestión de suelo y los planes urbanísticos complementarios será nulo de pleno derecho, puesto que dichos actos se los emite prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en los PUG o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración municipal o metropolitana o porque los actos administrativos son contrarios al ordenamiento jurídico.



TÍTULO III

PLANEAMIENTO DEL USO Y
DE LA GESTIÓN DEL SUELO

Capítulo I

Suelo

Sección primera

Clasificación y subclasificación del suelo

Art. 16

Suelo. *El suelo es el soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 264, 276, 375, 376, 415.

COOTAD: Arts. 57, 84.

COA: Art. 5.



COMENTARIO

El término suelo en la perspectiva urbanística tiene ciertas implicaciones distintas al término “tierra” más utilizado desde la perspectiva agrícola-productiva. En este sentido, tiene un significado más amplio pues no hace distinción sobre el suelo rural o urbano, con iguales implicaciones jurídicas relacionadas con la propiedad de este suelo. Es decir, que desde el urbanismo y el derecho urbanístico, las decisiones regulatorias definidas a través de los instrumentos de planificación (en especial a partir de la norma urbanística establecida mediante, por ejemplo, zonificación de uso y ocupación de suelo) establecen el régimen urbanístico, o derechos y deberes, relativos a los propietarios del suelo urbano y rural del municipio o cantón.

Art. 17

Clases de suelo. *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.

**CONCORDANCIAS**

Constitución de la República: Art. 261.

COOTAD: Arts. 55, 139.

LOTTA: Art. 6.

**COMENTARIO**

La clasificación del suelo en urbano y rural, ambos dentro de la competencia constitucional de los GAD municipales, tiene como objeto establecer los límites de expansión urbana y el régimen urbanístico específico de ambos tipos de suelo, en especial los usos que serán permitidos y las condiciones para los mismos, el nivel de fraccionamiento del suelo que puede ser autorizado por el municipio o la intensidad de ocupación. También es la base para la planificación de la dotación de servicios públicos, movilidad y transporte, vialidad, etc. La especificación de la Ley sobre la independencia de la clasificación de suelo de la división político administrativa es muy importante, pues se trata aquí del régimen o normativa urbanística que el municipio debe aplicar al territorio del cantón en su integridad para el ejercicio de sus competencias exclusivas.

Adicionalmente, la clasificación realizada en base a sus características actuales se refiere tanto a “sincerar” la realidad territorial en la planificación como a definir de manera adecuada el régimen urbanístico articulado al modelo territorial deseado y a lo definido en el Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón.

Art. 18

Suelo urbano. *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:*

1. *Suelo urbano consolidado. Es el suelo urbano que posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios, y que mayoritariamente se encuentra ocupado por la edificación.*
2. *Suelo urbano no consolidado. Es el suelo urbano que no posee la totalidad de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios y que requiere de un proceso para completar o mejorar su edificación o urbanización.*

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.*

Para la delimitación del suelo urbano se considerará de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y otros aspectos.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 261.
COOTAD: Art. 55.



COMENTARIO

El suelo urbano es aquel que ha sufrido procesos de transformación o urbanización totales o parciales. El objetivo de esta subclasificación es definir el marco espacial en el que se establecerán los distintos tratamientos y la norma urbanística específica que se asignará al suelo dentro de esos polígonos. De acuerdo a esta Ley, como queda claro en el artículo siguiente, el suelo de expansión urbana o conocido a veces como urbanizable se considera suelo rural hasta que no haya sufrido un proceso de urbanización a través de la licencia respectiva o la implementación de un plan específico. Desde la perspectiva de los mapas que deben acompañar los procesos de planificación u ordenamiento del suelo, puede existir dentro del área urbana suelo que debe ser protegido de acuerdo a las características específicas descritas en el numeral 3, y en función de la necesidad de protección ambiental, cultural, patrimonial, o de evitar riesgos en los asentamientos de población en estos suelos.

Art. 19

Suelo rural. *El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro-productivas, 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:*

1. *Suelo rural de producción. Es el suelo rural destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente. Consecuentemente, se encuentra restringida a la construcción y el fraccionamiento.*
2. *Suelo rural para aprovechamiento extractivo. Es el suelo rural destinado por la autoridad competente, de conformidad con la legislación vigente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de naturaleza.*
3. *Suelo rural de expansión urbana. 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.

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 declaración de suelo rural de protección se observará la legislación nacional que sea aplicable.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 261.

COOTAD: Art. 55.

LOTTA: Art. 6.



COMENTARIO

No se debe confundir suelo rural con suelo agrícola: suelo rural, con excepción del suelo rural de expansión urbana, es aquel no susceptible de procesos de urbanización, por lo que la norma urbanística o zonificación que se asigne a este suelo debe ser aquel compatible con el tipo de actividad previsto en su subclasificación, tanto en la intensidad de uso permitida (edificabilidad, tamaño de lote, etc.) como en los usos asignados. Tanto la Constitución como el COOTAD otorgan a los GAD municipales competencia exclusiva para asignar norma urbanística o zonificación tanto al suelo urbano como al rural del Cantón.

La Autoridad Agraria Nacional, en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, serán responsables del cumplimiento de esta Ley en materia de protección y recuperación del suelo rural y coordinarán con la Autoridad Única del Agua, con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y con los representantes de las organizaciones sociales y de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, la protección, conservación y recuperación de la capa fértil del suelo rural, la eficiencia de los sistemas de riego y la ejecución del Plan Nacional de Riego.

Sección segunda

Aprovechamiento del suelo

Art. 20 *Aprovechamiento urbanístico o de suelo.* El aprovechamiento urbanístico o de suelo determina las posibilidades de utilización del suelo, en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, de acuerdo con los principios rectores definidos en esta Ley.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 55.

LOTTA: Art. 45.

COPyFP: Arts. 41, 44.



COMENTARIO

El aprovechamiento urbanístico, generalmente conocido como zonificación, es la parte de la norma urbanística que determina que se puede o no puede hacer sobre el suelo urbano o rural. Esta potestad municipal se fundamenta en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad establecida en la Constitución, en el sentido que determina los límites del disfrute de los derechos del propietario del suelo sobre su propiedad, en base a la primacía del bien general sobre el particular. Es uno de los elementos claves del Plan de Uso y Gestión del Suelo y de su respectiva norma urbanística, donde se “aterrian” u operativizan a nivel de la propiedad pública y privada del suelo del cantón, los preceptos, metas y objetivos territoriales del PDOT. El aprovechamiento, como parte de la norma urbanística, debe ser asignado tanto al suelo urbano como al rural del cantón, y será la base para el otorgamiento de licencias o permisos de ocupación, construcción, funcionamiento o similares, así como para los procesos de control y sanción de ser el caso.

Art. 21

Uso. El uso es la destinación asignada al suelo, conforme con su clasificación y subclasificación, previstas en esta Ley. Los usos serán determinados en los respectivos planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 55.
COPYFP: Arts. 41, 44.



COMENTARIO

Como parte de la norma urbanística, los usos asignados al suelo urbano y rural del cantón serán especificados tanto de manera gráfica (en mapas o planos que localicen los usos en el territorio) como en la norma escrita que establezca de manera clara los usos permitidos y prohibidos, así como el régimen de compatibilidad o los usos condicionados de ser el caso. Donde existan competencias concurrentes o relacionadas a los usos, en especial donde haya concurrencia en el control o sanción, es necesaria la coordinación entre la autoridad local y nacional, por ejemplo, controles ambientales relacionados con actividades de diversión (bares, discotecas) o industriales.

Art. 22 **Uso general.** *Uso general es aquel definido por el plan de uso y gestión de suelo que caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 55.
COPYFP: Arts. 41, 44.



COMENTARIO

Tiene el objetivo de establecer el uso predominante que sirve de base para el detalle de la norma o sus usos específicos. El grado de especificidad dependerá de la diversidad y complejidad de cada caso. En territorios de poca complejidad o diversidad puede no ser necesario el detallar usos. En el caso de implementación de planes parciales, podrá ser utilizado como guía para el posterior detalle de usos establecido en el desarrollo de dichos planes y sus unidades de actuación.

Art. 23 **Usos específicos.** *Usos específicos son aquellos que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido.*

El plan de uso y gestión de suelo el régimen de usos específicos se clasificará en las siguientes categorías:

1. *Uso principal. Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.*
2. *Uso complementario. Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señale de forma específica.*
3. *Uso restringido. Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones.*
4. *Uso prohibido. Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos se encuentran prohibidos.*

Los usos urbanos específico, que no hayan sido definidos previamente en el plan de uso y gestión de suelo serán determinados mediante el desarrollo del correspondiente plan parcial definido en esta Ley.

El régimen de usos previsto para el suelo urbano y rural de protección y el rural de aprovechamiento extractivo y de producción tendrán en cuenta lo que para el efecto señale la legislación nacional aplicable.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 55, 140, 141.

COPYFP: Arts. 41, 44.

COA: Arts. 30, 37, 57, 59, 89, 94, 105, 107, 121, 122.

LOTTA: Arts. 32, 44, 46, 51.

LORHUA: Arts. 13, 35, 42, 100.

COPCI: Art. 34.



COMENTARIO

El régimen de usos para los suelos de protección deberá estar en concordancia con la legislación ambiental o patrimonial nacional y local que sea aplicable según el caso, de acuerdo al régimen de competencias vigente. En el caso del suelo de aprovechamiento extractivo, por ejemplo, dedicado a minería, se considerará la normativa nacional y local vigente de acuerdo a lo que sea aplicable en cada caso. Para el suelo de producción agropecuaria se registrará en base a lo establecido por la autoridad nacional correspondiente en el marco a lo establecido en la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales y su norma secundaria.

Art. 24 **Ocupación del suelo.** La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológicos. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en esta Ley.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 55.

COPYFP: Arts. 41, 44.



COMENTARIO

Al definirse el volumen edificable o la intensidad de ocupación, es posible utilizar diferentes metodologías de acuerdo a lo que sea más conveniente en cada caso. Se pueden definir coeficientes generales y densidades o aplicar metodologías desglosadas de tamaño mínimo de predios, porcentajes de ocupación en planta baja y volumen total, retiros, etc. En cada caso es necesario que la metodología de cálculo del volumen sea lo más clara posible para la correcta interpretación de los propietarios de suelo o los constructores y promotores inmobiliarios.

Art. 25 Edificabilidad. *La edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo será regulada mediante la asignación de:*

1. *La edificabilidad general máxima. Es la edificabilidad total asignada a un polígono de intervención territorial o a cualquier otro ámbito de planeamiento y se asignará en el plan de uso y gestión del suelo.*
2. *La edificabilidad específica máxima. Es la edificabilidad asignada a un determinado predio de forma detallada.*

La edificabilidad específica que no haya sido definida en el plan de uso y gestión de suelo será determinada mediante el desarrollo del correspondiente plan parcial.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 495.



COMENTARIO

De la misma manera que en el artículo anterior, es posible utilizar diferentes metodologías para la asignación de edificabilidad a un predio. Sea esta la asignación de coeficientes de edificación, pisos mínimos y máximos, densidades o similares, puede ser establecida por polígonos generales o de manera detallada de acuerdo a las necesidades de cada caso y del modelo territorial deseado establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Las densidades deben ser establecidas en función de la capacidad de carga del suelo, las capacidades de las redes de servicio público, el sistema de movilidad y transporte, así como a las características de resistencia del suelo.



COMENTARIO

Cuando la edificabilidad específica deba ser definida en el marco de un plan parcial, se podrá asignar una edificabilidad general al polígono que será objeto de ese plan, como mecanismo para establecer un límite máximo acorde al modelo deseado definido en el PDOT y su correspondiente PUGS y mantener concordancia con la norma urbanística del resto de los polígonos urbanos y rurales.

Art. 26

Edificabilidad básica. *La edificabilidad básica es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano que no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano determinará la edificabilidad básica y podrá otorgar de manera onerosa el aprovechamiento superior al básico a excepción de los casos obligatorios que se definan en esta Ley o normativa secundaria.*



COMENTARIO

Este tipo de norma urbanística se utiliza para la asignación de edificabilidad a los predios que podrán ser objeto de la aplicación de herramientas de concesión onerosa de derechos de construcción, como la venta de pisos o de volumen edificables, sea este con contraprestación monetaria o en especie. Se fundamenta en el concepto de permitir un derecho mínimo base para los propietarios del suelo, donde cualquier edificabilidad sobre ese límite podrá ser otorgada de manera onerosa como mecanismo de regulación del mercado del suelo o captura de plusvalía generada por aumento en la norma. A nivel regional está inspirado en el método brasilero de concesión onerosa de derechos. Dicho de otra manera, es el límite del derecho de construcción sobre el predio que se podrá disfrutar de manera gratuita.

Capítulo II

Planeamiento

Sección primera

Plan de uso y gestión de suelo

Art. 27 **Plan de uso y gestión de suelo.** Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.

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



CONCORDANCIAS

COPYFP: Arts. 41, 44.

LOTTA: Arts. 44, 46, 47.

COA: Arts. 30, 89.



COMENTARIO

El Plan de Uso y Gestión de Suelo comprende lo que en varios municipios se conoce como Plan Regulador, Plan Director o Plan de Uso y Ocupación del Suelo, de acuerdo a lo que antes de la aprobación de esta ley estaba regulado por la Ley de Régimen Municipal y en algunos casos como en el de Quito, en el régimen de suelo. La intención de esta Ley es por un lado articular claramente la norma urbanística con el PDOT cantonal estandarizando contenidos y criterios generales y, por otro lado, incorporar instrumentos de gestión que permitan contar con mecanismos para propiciar la implementación del modelo y de los objetivos territoriales establecidos en el PDOT.

Art. 28. *Componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.* Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.



CONCORDANCIAS

COPyFP: Art. 42.



COMENTARIO

El principal objetivo de separar los contenidos del Plan de Uso y Gestión de Suelo en componente estructurante y urbanístico es establecer decisiones territoriales de largo plazo más allá de la norma urbanística o zonificación. El componente estructurante define el ordenamiento territorial más importante y que debe mantenerse o ser protegido y sus sistemas de soporte, como las estructuras generales viales o movilidad, estructuras importantes de servicios públicos, áreas de protección, o similares, y en especial la clasificación del suelo en urbano y rural, garantizando la concreción del modelo territorial deseado previsto en el PDOT.

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



CONCORDANCIAS

COPyFP: Art. 42.



COMENTARIO

El componente urbanístico comprende la normativa urbanística, zonificación, edificabilidad, etc., de acuerdo a lo especificado en la sección segunda de esta ley así como la definición de los polígonos donde se aplicarán instrumentos de gestión urbanística. Comprende igualmente el régimen del suelo o su articulación en el caso de que esta exista en cuerpos normativos locales vigentes.

Art. 30 *Vigencia del plan de uso y gestión de suelo.* El plan de uso y gestión de suelo estará vigente durante un período de 12 años y podrá actualizarse al principio de cada período de gestión.

En todo caso y cualquiera que haya sido su causa, la actualización del plan de uso y gestión de suelo debe preservar su completa coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial vigente en ese nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.



COMENTARIO

La duración de largo plazo es vital en el caso del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión de Suelo, con el fin de garantizar la concreción del modelo territorial del PDOT, y de colocar las decisiones técnicas sobre los tiempos políticos. Los procesos de actualización del PDOT previstos por Ley al inicio de cada período de alcaldía, deben referirse a la adaptación del plan vigente con el programa de gobierno de ser el caso o de los ajustes que sean necesarios, pero no implican la elaboración de un nuevo PDOT y de su Plan de Uso y Gestión de Suelo.

Sección segunda Aprovechamiento del suelo

Art. 31 *Planes urbanísticos complementarios.* Los planes urbanísticos complementarios son aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo. Son planes complementarios: los planes maestros sectoriales, los parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico.

Estos planes están subordinados jerárquicamente al plan de desarrollo y ordenamiento territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión de Suelo.

**CONCORDANCIAS****COPYFP:** Arts. 15, 40.2, 41, 42.**COMENTARIO**

Estos planes se establecen con el objetivo de, en función de las complejidades del territorio, especificar o complementar las disposiciones contenidas en el PDOT y el Plan de Uso y Gestión de Suelo en su componente urbanístico, donde estas no sean suficientes o sea necesario realizar estudios, propuestas o tomar decisiones específicas en una parte del territorio del cantón. Estos planes deberán estar articulados a los planes de mayor jerarquía.

Art. 32 **Planes parciales.** *Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana. Los planes parciales determinarán:*

1. *La normativa urbanística específica, conforme con los estándares urbanísticos pertinentes.*
2. *Los programas y proyectos de intervención física asociados al mejoramiento de los sistemas públicos de soporte, especialmente en asentamientos de hecho, y la ejecución y adecuación de vivienda de interés social.*
3. *La selección y aplicación de los instrumentos de gestión de suelo y la delimitación de las unidades de actuación urbana necesarias, conforme con lo establecido en el Plan de Uso y Gestión de Suelo a fin de consolidar los sistemas públicos de soporte y responder a la demanda de vivienda de interés social.*
4. *La infraestructura necesaria para los servicios de agua segura y saneamiento adecuado.*

Los programas para la regularización prioritaria de los asentamientos humanos de hecho con capacidad de integración urbana, los programas para la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable y los casos definidos como obligatorios serán regulados mediante plan parcial.

**CONCORDANCIAS****COOTAD:** Arts. 54, 57.



COMENTARIO

Un plan parcial es un instrumento de ordenación urbanística que permite la ordenación y gestión pormenorizada de polígonos o sectores de suelo en donde sean necesarios procesos de transformación del territorio, como los procesos concertados de urbanización, reurbanización o transformación de la estructura predial o similares. En estos planes se prevén todos los aspectos precisos para que dicho suelo pueda ser urbanizado o transformado de manera adecuada y se integre a las estructuras físicas existentes, tales como la estructura vial, los sistemas de servicios públicos o redes de movilidad. En los planes parciales se establecen los mecanismos de gestión que permiten que las disposiciones normativas, la dotación de servicios o equipamientos y en general el modelo territorial pueda llevarse a cabo, y los mecanismos que permitan la gestión adecuada con la participación activa de los propietarios del suelo. En ese sentido, los planes pueden ser más o menos complejos o detallados en función del grado de transformación previsto para el territorio objeto del plan y sus propias complejidades.

Art. 33 *Alcance del plan parcial.* En el caso de que el plan parcial modifique contenidos del componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión de Suelo estará debidamente justificado conforme con lo establecido en esta Ley.



COMENTARIO

En principio, la aplicación de los planes parciales está prevista para sectores donde el PUGS no ha definido la norma urbanística a detalle, y aquellos donde se prevé transformación territorial. Considerando las complejidades del territorio, es difícil pensar en que todo pueda ser previsto en los planes. De todas maneras, la posibilidad de utilizar planes parciales para modificar norma urbanística prevista en el PUGS está establecida como ocasional y justificada.

Art. 34 *Obligatoriedad del plan parcial.* Los planes parciales serán de aplicación obligatoria en suelo de expansión urbana y contendrán la selección de los instrumentos de gestión, determinaciones para su aplicación y la definición de las unidades de actuación necesarias de acuerdo con lo definido en la presente Ley. Los planes parciales serán obligatorios en caso de aplicación del reajuste de terrenos, integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes cuando se apliquen mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios, así como en la modificación de usos de suelo y en la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.

**COMENTARIO**

La aprobación de un plan parcial, en los casos descritos en este artículo, implica la obligatoriedad de atenerse a sus disposiciones, mecanismos y plazos por parte de los propietarios del suelo incluido dentro de los límites de dicho plan. Esto incluye, por ejemplo, la obligatoriedad de realizar desarrollos concertados entre varios propietarios, la modificación de la estructura predial o la aplicación de mecanismos de reparto de cargas y beneficios donde en el plan se buscará siempre que estos mecanismos garanticen que ese reparto sea equitativo.

Art. 35 *Iniciativa del plan parcial.* Los planes parciales serán de iniciativa pública o mixta. La vigencia de cada plan parcial estará prevista al momento de su aprobación y podrá exceder la vigencia del plan de uso y gestión de suelo respectivo.

**COMENTARIO**

La implementación de planes parciales podrá ser propuestas desde la administración municipal o a través de mecanismos de cooperación público privada. Esto implica que, toda propuesta de nuevo desarrollo planteada desde la iniciativa privada que se encuentre en zonas o polígonos en donde se deba aplicar planes parciales deberá atenerse a la aplicación de ese mecanismo de ordenamiento.

La vigencia de un plan parcial deberá ser establecida en el proceso de su formulación con base en la estimación del tiempo que los procesos de concreción del ordenamiento previsto o los procesos de transformación del territorio deberán tomar, incluido los procesos de concertación, acuerdo o negociación con los propietarios del suelo.

Art. 36 *Planes maestros sectoriales.* Los planes maestros sectoriales tienen como objetivo detallar, desarrollar o implementar las políticas, programas o proyectos públicos de carácter sectorial sobre el territorio cantonal o distrital. Guardarán concordancia con los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio y con las determinaciones del plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano.

La iniciativa para la elaboración de estos planes puede provenir de la administración metropolitana o municipal competente o del órgano rector de la política competente por razón de la materia.

**CONCORDANCIAS****COPyFP:** Arts. 11, 15, 16, 40.2, 44.**COMENTARIO**

Los planes maestros están previstos para definir en el territorio la planificación de sistemas de servicios públicos, equipamientos, o grandes proyectos con impacto en el territorio, tales como planes maestros de agua potable y saneamiento o de infraestructura de transporte. Definen lineamientos de carácter técnico y operativo, los mecanismos de articulación interinstitucional o intersectorial donde corresponda y, en general, todo lo necesario para la implementación de planes y proyectos de manera articulada con la planificación del ordenamiento territorial definido en el PDOT, PUGS y otros planes complementarios locales, así como la planificación sectorial del Ejecutivo según corresponda a cada caso.

Art. 37 **Otros instrumentos de planeamiento urbanístico.** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan con lo establecido en la normativa nacional vigente. Los otros instrumentos de planeamiento urbanístico no podrán modificar contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.*

**CONCORDANCIAS****COOTAD:** Arts. 54, 57.**COMENTARIO**

Esta disposición tiene el objetivo de incluir en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio los instrumentos desarrollados previamente por los GAD municipales o aquellos que, aunque no estén previstos en esta Ley, se desarrollen para enfrentar problemáticas específicas, siempre y cuando se articulen a lo previsto en el PDOT y el PUGS, en especial al modelo territorial deseado y al componente estructurante del PUGS.

Art. 38 **Procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos complementarios.** *Los planes urbanísticos complementarios serán aprobados por el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, de conformidad con la ordenanza que se expida para el efecto, la que, al menos, garantizará la participación ciudadana y una fase de consultas con otros niveles de gobierno.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 54, 57 X), 304.



COMENTARIO

Todo plan urbanístico deberá ser aprobado por el órgano legislativo municipal mediante una ordenanza que permita que las disposiciones técnicas tengan peso legal y, por lo tanto, carácter vinculante para el público y el privado, en especial para los propietarios del suelo comprendido dentro de los límites de cada plan.

Art. 39 **Carácter no indemnizable.** *El ordenamiento y el planeamiento urbanístico no confieren derechos de indemnización, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución y la ley. El establecimiento de regulaciones que especifiquen los usos, la ocupación y la edificabilidad previstas en las herramientas de planeamiento y gestión del suelo no confieren derechos adquiridos a los particulares. La mera expectativa no constituye derecho.*

Serán indemnizables:

1. *Las obras públicas en los predios o lotes por los que transcurran o con los que colinden, siempre que sean definitivos o duraderos por más de un año y que no sean compensables con beneficios a su término.*
2. *La extinción o reforma de oficio, por razones de oportunidad, de una autorización administrativa de obras de edificación producida antes de su terminación, excepto cuando se haya incumplido el plazo máximo o las condiciones para terminar la edificación.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 369.
COPyFP: Art. 44.



COMENTARIO

El principio del carácter no indemnizable del ordenamiento se fundamenta en la función social y ambiental de la propiedad, donde el disfrute del derecho de propiedad, específicamente en este caso el derecho a edificar o urbanizar está limitado por la preeminencia del bienestar general sobre el particular. Como autoridad local, el municipio es el garante de que se cumplan los derechos de sus ciudadanos reconocidos en la Constitución, así como los derechos de la naturaleza y, en materia de urbanismo, esto se hace efectivo a través de los instrumentos de ordenamiento, planificación, planeamiento y las herramientas de gestión, en especial a través de las disposiciones normativas (norma urbanística) donde se definen los deberes y derechos de los propietarios del suelo. El derecho a edificar o urbanizar, en este sentido, es concedido por la sociedad y su autoridad representante, a través del otorgamiento de las licencias o permisos respectivos. Esto tiene varias implicaciones, donde una de las más importantes es el sustento de las decisiones técnicas de ordenamiento y la posibilidad de ajustar dichas decisiones sin afectar el derecho de propiedad.

Sección tercera

Instrumentos de planeamiento del suelo

Art. 40 *Instrumentos de planeamiento del suelo.* Los instrumentos de planeamiento del suelo son herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística, y consisten en:

1. Polígonos de intervención territorial
2. Tratamientos
3. Estándares urbanísticos



COMENTARIO

Tanto los polígonos de intervención territorial como los tratamientos están previstos para servir como mediadores entre lo previsto en el modelo territorial del PDOT de escala cantonal y los componentes estructurante y urbanístico del PUGS, de mayor detalle territorial.

Art. 41 **Polígonos de intervención territorial.** *Los polígonos de intervención territorial son las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 54 c), 57 x).



COMENTARIO

Los polígonos de intervención territorial son el siguiente paso en la escala hacia el detalle, una vez que se ha definido la clasificación y subclasificación del suelo. Mediante la identificación de zonas de características homogéneas limitan el ámbito de aplicación de los tratamientos urbanísticos. Por ejemplo, si se identifica un área histórica se la delimitará dentro de un polígono de intervención donde se aplicará un tratamiento de conservación. El objetivo es establecer, de manera territorializada, la política pública o las estrategias de ordenamiento descrita a través de los tratamientos que guiarán las decisiones de planeamiento, la norma urbanística y los instrumentos de gestión que se aplicarán dentro de los polígonos con el fin de lograr los objetivos de ordenamiento.

Art. 42 **Tratamientos urbanísticos.** *Los tratamientos son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de sus características de tipo morfológico, físico-ambiental y socio-económico. Los tratamientos están definidos en el glosario de esta Ley.*

La consideración por el plan de uso y gestión de suelo, de un suelo como urbano no consolidado o rural de expansión urbana tiene como consecuencia el deber de incluirlo en una o varias unidades de actuación urbanística para consolidar, mejorar o desarrollar su urbanización.

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

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

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

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



COMENTARIO

Los tratamientos urbanísticos son decisiones de política pública sobre áreas del territorio cantonal que orientan las intervenciones y decisiones sobre el suelo cantonal, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial, con los propósitos de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones del suelo urbano y rural del cantón.

Los tratamientos sirven como un vínculo entre las decisiones y objetivos del PDOT y los que se desarrollarán en el PUGS donde están contenidos, y definen de qué manera las decisiones de detalle o la norma urbanística aplicada a los predios aporta a cumplir el modelo territorial deseado y los objetivos generales del PDOT.

Art. 43 **Estándares urbanísticos.** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos establecerán las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar.*



COMENTARIO

Los estándares son disposiciones normativas municipales que se establecen con el fin de garantizar un mínimo de calidad del hábitat o calidad urbana en las actuaciones o intervenciones urbanísticas, sean estas actuaciones de edificación o urbanización, e independientemente de tratarse de suelo de propiedad pública o privada. Pueden determinar mínimos relacionados a dimensiones relativas a la dotación de suelo público (dimensiones de aceras, características de ubicación y diseño de áreas de cesión obligatoria, etc.), estándares ambientales (arborización, asoleamiento, confort térmico, etc.), equipamientos y dotaciones de servicios públicos o riesgos con el fin de garantizar, en los desarrollos urbanísticos o edificaciones públicas o privadas, el disfrute del derecho a la ciudad y sus espacios públicos, los derechos de la naturaleza y en general los derechos reconocidos en la Constitución y la Ley.



TÍTULO IV

GESTIÓN DEL SUELO

Capítulo I

Conceptos generales

Art. 44 **Gestión del suelo.** *La gestión del suelo es la acción y efecto de administrarlo, en función de lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 274, 470.
COPYFP: Art. 2.



COMENTARIO

La gestión de suelo comprende los mecanismos que permiten llevar a la realidad lo establecido en los instrumentos de planificación y la norma urbanística. Implica pasar de una “planificación” pasiva tradicional a una activa donde mediante estos mecanismos o herramientas se puede motivar o impulsar acciones públicas y privadas sobre el suelo urbano y rural del cantón.

Art. 45 **Cargas.** *Son los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo. Los pagos de las cargas al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts.470, 561.17.
COPYFP: Art. 2.

**CONCORDANCIAS**

En todos los procesos de urbanización existen contraprestaciones y limitaciones relacionadas con la posibilidad de aprovechamiento del suelo. En los procesos de urbanización, las cargas que tradicionalmente se aplican son las cesiones obligatorias de suelo para vías, espacio público, áreas verdes, etc. Las limitaciones al uso están representadas principalmente por las áreas de afectación o protección de quebradas, ríos, oleoductos, líneas férreas, carreteras, etc. El municipio puede establecer cargas específicas como contraprestación o condición para la habilitación de suelo, lo cual se utiliza, por ejemplo, como medio para generar espacio público o el financiamiento de obras públicas, especialmente las generadas por el impacto del desarrollo inmobiliario o urbanístico.

Art. 46 *Beneficios.* Se consideran beneficios las rentas o utilidades potenciales generadas en los bienes inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo derivado de la asignación de los usos y las edificabilidades establecidas en el plan de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts.470, 596.
COPYFP: Art. 2.

**COMENTARIO**

Los beneficios generados por acción, inversión o decisión pública son la base para la captura de plusvalías y la distribución equitativa de estos beneficios. Mediante la autorización de un desarrollo inmobiliario o urbanístico, el propietario del suelo accede a la posibilidad de tener rentas relacionadas con este beneficio, ya sea a través del aumento de precio de venta del suelo o de la posibilidad de lucrar de la construcción de la edificación.

Art. 47 *Instrumentos de gestión del suelo.* Los instrumentos de gestión del suelo son herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano. La gestión del suelo se realizará a través de:

1. *Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios*
2. *Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial*
3. *Instrumentos para regular el mercado de suelo*
4. *Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano*
5. *Instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho*

La aplicación de los instrumentos de gestión está sujeta a las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo y los planes complementarios que los desarrollen.



CONCORDANCIAS

COPYFP: Art. 2.



COMENTARIO

Los instrumentos de gestión de suelo son mecanismos que permiten al municipio actuar de manera activa sobre los procesos de desarrollo urbano para el acceso equitativo al suelo para equipamientos o servicios públicos y el cumplimiento de los objetivos territoriales previstos en los instrumentos normativos y de planeamiento. Mediante su aplicación se busca garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, y el ajuste de las distorsiones del mercado del suelo, evitando la inequidad urbana y promoviendo de manera activa la distribución y acceso de los ciudadanos a las ventajas generadas por la ciudad. La aplicación de estos instrumentos permite además al municipio actuar sobre los procesos de desarrollo urbano y garantizar que lo previsto en la normativa y en los instrumentos de planeamiento o planificación se lleve a cabo de manera ordenada y apropiada.

Capítulo II

Instrumentos de gestión

Sección primera

Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios

Art. 48 *Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.* Es aquel que promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbanístico y la gestión del suelo entre los actores públicos y privados involucrados en función de las cargas asumidas. Dicho instrumento es la unidad de actuación urbanística.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 274, 479.
COPYFP: Art. 2.



COMENTARIO

El principal instrumento de gestión que permite la distribución o reparto equitativo de las cargas y beneficios generados por una actuación o desarrollo urbanístico o inmobiliario, implica que los desarrollos urbanos, en especial los nuevos desarrollos, no sean realizados predio por predio, sino enmarcados dentro de polígonos de gestión entre varios propietarios de suelo, quienes coordinarán el diseño, financiamiento y ejecución de dicho desarrollo, garantizando así que la incorporación de suelo urbano, u otras actuaciones urbanísticas, sean realizadas de manera ordenada y planificada, y atendiendo a que tanto los costos como las ganancias de dichas actuaciones sean repartidas de manera apropiada y equitativa entre todos los propietarios del suelo enmarcado dentro del Plan parcial y su correspondiente unidad de actuación urbanística.

Art.49 *Unidades de actuación urbanística.* Las unidades de actuación urbanística son las áreas de gestión del suelo determinadas mediante el plan de uso y gestión de suelo o un plan parcial que lo desarrolle, y serán conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos. Su delimitación responderá al interés general y asegurará la compensación equitativa de cargas y beneficios.

Las unidades de actuación urbanística determinarán la modalidad y las condiciones para asegurar la funcionalidad del diseño de los sistemas públicos de soporte tales como la vialidad, equipamientos, espacio público y áreas verdes; la implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios de los predios a través de procesos de reajuste de terrenos, integración parcelaria o cooperación entre partícipes; y permitir la participación social en los beneficios producidos por la planificación urbanística mediante la concesión onerosa de derechos de uso y edificabilidad.

Para ello, los planes de uso y gestión de suelo o los planes parciales determinarán la edificabilidad relacionada con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación y establecerán su programación temporal según los procedimientos definidos en esta Ley.



COMENTARIO

El plan parcial debe definir las condiciones generales mediante las cuales se desarrollarán las unidades de actuación urbanística que lo componen. Una unidad se forma englobando dentro de uno o varios polígonos un conjunto de propiedades que pueden tener varios dueños para que, de manera conjunta, desarrollen ese suelo en base a lo previsto en los instrumentos de planificación correspondientes, atendiendo al reparto o distribución equitativa entre todos los propietarios de ese conjunto, de las cargas y beneficios resultantes del desarrollo inmobiliario o urbanístico.

Art. 50 **Obligaciones de los propietarios de suelo de una unidad de actuación urbanística.** Los propietarios de suelo vinculados a una unidad de actuación urbanística estarán obligados a realizar las siguientes acciones en proporción al aprovechamiento urbanístico que les corresponda, según el reparto equitativo de las cargas y los beneficios:

1. Ceder gratuitamente al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano el suelo destinado a espacio público, infraestructuras y equipamientos, de conformidad con los estándares urbanísticos definidos por la normativa aplicable y el planeamiento urbanístico en aplicación de lo dispuesto en lo relativo al porcentaje de área verde, comunitaria y vías en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. El suelo así transferido no podrá desafectarse de su finalidad de uso público.
2. Financiar y ejecutar las obras de urbanización de conformidad con lo establecido por la Ley y el planeamiento urbanístico.
3. Financiar los gastos derivados de los derrocamientos, reubicaciones, compensaciones, costos de planificación y gestión de la operación inmobiliaria, y demás acciones necesarias para viabilizar la intervención.

En los casos de actuaciones que tengan un impacto negativo singular sobre el paisaje, sobre la movilidad o sobre la funcionalidad de las redes físicas de servicios básicos existentes, el distrito o municipio puede imponer además el deber de financiar las obras exteriores necesarias para suprimir o mitigar este impacto hasta donde lo permita la viabilidad económico-financiera de la actuación urbanística.

El cumplimiento de los deberes de los incisos anteriores es una carga para poder destinar los terrenos a los usos previstos en el plan y disfrutar de los restantes beneficios derivados de él. La propiedad está afectada al levantamiento de estas cargas que deben ser inscritas en el registro de la propiedad por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La inscripción de las cargas será cancelada cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano reciba la urbanización terminada.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art.375.
COOTAD: Arts. 54, 84, 424, 479.



COMENTARIO

Al ser englobados dentro de una Unidad de Actuación, los propietarios del suelo correspondiente quedan obligados a realizar la planificación y ejecución conjunta del desarrollo urbanístico o inmobiliario, así como a las cesiones de suelo para vías, espacio público, áreas verdes o equipamientos según corresponda al proyecto de urbanización realizado de forma conjunta entre los propietarios. Los propietarios de los predios englobados dentro de una Unidad de Actuación (UAU) no podrán realizar desarrollos o edificaciones individuales fuera de lo planificado en el proyecto realizado en conjunto para la Unidad.

Art. 51 **Derechos de los propietarios de suelo de una unidad de actuación urbanística.** *Los propietarios de suelo vinculados a una unidad de actuación urbanística tienen derecho a las siguientes acciones, de acuerdo con el reparto equitativo de las cargas y los beneficios:*

1. *Participar en los beneficios derivados del aprovechamiento urbanístico otorgado por el planeamiento, en proporción del valor del inmueble aportado.*
2. *Ser compensado por las cargas urbanísticas que no puedan ser distribuidas de forma equitativa al interior de la unidad de actuación urbanística.*



COMENTARIO

Este artículo se refiere específicamente a la aplicación del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios. Por ejemplo, si en el proceso de reajuste de predios que resulte del proyecto de urbanización concertado un propietario queda con menos área de terreno que el que tenía, puede ser compensado mediante un mayor aprovechamiento del suelo. Este reparto puede ser más o menos complejo de acuerdo a las necesidades de cada caso. En todo caso, la obligatoriedad de realizar un desarrollo concertado con todos los propietarios del suelo que forma parte de la UAU, queda compensada por el acceso equitativo a los beneficios generados por el desarrollo inmobiliario o urbanístico.

Art. 52 **Instrumentos técnicos de las unidades de actuación urbanística** . Las unidades de actuación urbanística, sean de iniciativa pública, privada o mixta, están sometidas a la aprobación del distrito o municipio que exigirá los siguientes instrumentos técnicos:

1. *La identificación y aplicación de los instrumentos de gestión determinados en esta Ley.*
2. *Un proyecto de urbanización o renovación urbanística.*

En el suelo incluido en una unidad de actuación urbanística no se puede aprobar ningún proyecto de fraccionamiento o reestructuración de la propiedad si no va acompañado del correspondiente proyecto de urbanización o renovación urbanístico y de reparto de cargas y beneficios.

El plazo máximo para notificar la resolución sobre la aprobación de los instrumentos técnicos a que se refiere este artículo no puede exceder de seis meses. La falta de notificación de la resolución dentro de este plazo generará los efectos del silencio administrativo negativo, sin perjuicio de las sanciones al servidor público responsable.



COMENTARIO

Tomando en cuenta que la aplicación de una UAU está basada en la necesidad de una modificación de las propiedades y sus posibilidades de desarrollo, así como un proceso de urbanización o la ejecución de un proyecto inmobiliario concertado, es necesario el desarrollo de un proyecto técnico de urbanización, de la misma manera que si se tratara de un desarrollo inmobiliario realizado en un predio de un solo propietario.

Art. 53 **Iniciativa de las unidades de actuación urbanística.** *Las unidades de actuación urbanística pueden ser promovidas y gestionadas por:*

1. *Los propietarios del suelo incluido en la unidad de actuación.*
2. *La administración pública o por una persona natural o jurídica, pública o privada, mediante acuerdo con los propietarios del suelo incluidos en el ámbito de actuación.*

Cuando sean varios los propietarios del suelo incluido, en la unidad de actuación, deben haber dado su conformidad a la iniciativa al menos los que sean titulares del cincuenta y uno por ciento (51%) de la superficie del ámbito. Los propietarios que no hayan dado su conformidad pueden adherirse a la iniciativa y participar en la gestión de la unidad de actuación y en la distribución de sus beneficios y sus cargas; caso contrario, los propietarios mayoritarios podrán solicitar al Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal proceda con la enajenación forzosa en subasta pública de los predios, alícuotas o derechos y acciones cuyos propietarios no se adhieran a la actuación urbanística.



COMENTARIO

La planificación y desarrollo de una UAU puede ser manejada directamente por los propietarios del suelo asociados o mediante acuerdo o convenio con un tercero, el mismo que puede ser un promotor inmobiliario público o privado, quien ayudará a gestionar todo el proceso de la UAU desde su planificación, negociaciones entre propietarios y de estos con la autoridad municipal correspondiente hasta su implementación.

Para asegurar que el proceso pueda ser llevado a término se establece un porcentaje mínimo de acuerdo entre propietarios, para de ese modo evitar el estancamiento del proyecto por falta de acuerdo unánime, basados de nuevo en el concepto de la primacía del bienestar general sobre el individual y la función social y ambiental de la propiedad.

Sección segunda

Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial

Art. 54 **Instrumentos técnicos de las unidades de actuación urbanística.** *Las unidades de actuación urbanística, sean de iniciativa pública, privada o mixta, están sometidas a la aprobación del distrito o municipio que exigirá los siguientes instrumentos técnicos:*

**COMENTARIO**

Se trata de instrumentos de gestión que permiten la modificación o la intervención en la estructura predial, desde la iniciativa municipal, para ajustarla a lo previsto en los instrumentos de planificación y a los objetivos territoriales.

Art. 55 *Reajuste de terrenos.* El reajuste de terrenos permite agrupar varios predios con el fin de reestructurarlos y subdividirlos en una conformación parcelaria nueva, por iniciativa pública o privada, en virtud de la determinación de un plan parcial y unidades de actuación urbanística, con el objeto de generar un reparto equitativo de las cargas y los beneficios producto de la intervención, y de establecer una nueva estructura urbana derivada del planeamiento urbanístico.

Los propietarios de los predios implicados, debidamente organizados, garantizarán el cumplimiento de las cargas correspondientes al desarrollo de la actuación urbanística.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 381.1, 470, 474, 481, 483, 484.

**COMENTARIO**

El reajuste se aplica a través de una UAU tomando en cuenta que necesita del acuerdo entre los distintos propietarios del suelo objeto del reajuste y de la aplicación del reparto de cargas y beneficios para garantizar una reestructuración parcelaria acordada y justa. El reajuste se utiliza como un medio para ajustar una estructura predial rural para que pueda ser incorporada de forma apropiada a una estructura urbana existente o para realizar un ajuste de los predios que han sido afectados por obras de infraestructura como vías o carreteras, ajustando las dimensiones y forma de los predios de manera ordenada. Al agrupar a todos los predios en una UAU, se los integra, en un solo predio general, previo a la subdivisión de acuerdo a la nueva estructural predial propuesta y acordada por y entre los propietarios. Esta nueva subdivisión no solo reestructura las formas y área de los predios sino también las estructuras públicas como vías, áreas verdes, etc. El mecanismo de agrupación de los predios previo a su nueva subdivisión es descrito en el artículo siguiente.

Art.56

Integración inmobiliaria. La integración inmobiliaria permite una nueva configuración física y espacial de un área con la finalidad de reordenar el suelo para el cumplimiento del planeamiento urbanístico, por iniciativa pública o privada. Se podrá llevar a cabo mediante un plan parcial y las unidades de actuación urbanística establecerán las directrices para el reparto de las cargas y los beneficios. En el caso de que la integración inmobiliaria se haga sin una unidad de actuación urbanística, se aplicará lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Para incentivar el uso de este mecanismo, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá utilizar incentivos tributarios y urbanísticos.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 483, 484.



COMENTARIO

Cuando se trata de una UAU se refiere al mecanismo previsto en el artículo anterior para agrupar los distintos predios en uno solo, previo a su nueva subdivisión o urbanización.

Art. 57

Fraccionamiento, partición o subdivisión. El fraccionamiento, la partición o la subdivisión 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. En el caso de que se haga sin una unidad de actuación urbanística se aplicará lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 424, 470, 471, 472, 474, 475, 476.



COMENTARIO

La intención de este artículo es homologar los términos a nivel nacional relativos a los procesos de fraccionamiento y subdivisión, de manera articulada a la legislación nacional y local vigente, así como la incorporación de estos métodos a las herramientas de gestión establecidas en esta Ley.

Art. 58 *Cooperación entre partícipes.* Permite realizar el reparto de las cargas y los beneficios de un plan parcial y unidades de actuación urbanística que no requieran de una nueva configuración predial. Los propietarios de los predios implicados, debidamente organizados, garantizarán las cesiones de suelo obligatorias y el pago de las obras de urbanización pertinentes.



COMENTARIO

Se refiere a los casos en los que los nuevos desarrollos o actuaciones urbanísticas no dependan de una reconfiguración o subdivisión predial para ser implementados. Se utilizarán en los casos en los que, mediante un Plan Parcial, se haya previsto que el desarrollo deba ser realizado de manera conjunta y concertada entre varios propietarios de suelo.

Art. 59 *Efectos del proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial.* Una vez aprobado por la administración municipal o metropolitana, el proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial es título inscribible en el registro de la propiedad y produce los siguientes efectos:

1. La transferencia de dominio a la administración metropolitana o municipal del suelo reservado, por el plan de uso y gestión de suelo o el plan parcial, para áreas verdes y comunales, vías, suelo para vivienda de interés social y demás espacios públicos, infraestructuras y equipamientos públicos.
2. El reparto entre los propietarios de los demás lotes resultantes, sea de forma privativa o en proindiviso al amparo de la ley que regule la propiedad horizontal y el resto de la legislación civil, con excepción del instrumento de cooperación entre partícipes.
3. Estos efectos jurídicos no están sujetos al impuesto de alcabalas, utilidades y plusvalía en la transferencia de predios urbanos establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, salvo que el traspaso de dominio se produzca a personas distintas de los propietarios originales.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 424, 470, 479, 485, 486, 526, 534.



COMENTARIO

Se refiere a la obligatoriedad de la administración municipal de adoptar los efectos de la aplicación de estas herramientas sobre el suelo, incluida la actualización del catastro, ajuste de las escrituras y su registro, y del ajuste del registro técnico y legal, o el perfeccionamiento de la transferencia de las áreas de cesión al municipio.

Sección tercera

Instrumentos para regular el mercado del suelo

Art. 60

Instrumentos para regular el mercado del suelo. *Los instrumentos para regular el mercado del suelo establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Dichos instrumentos son el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo.*



COMENTARIO

Son instrumentos que permiten evitar y corregir las distorsiones del mercado de suelo caracterizado por la especulación generada por la acción o decisión pública, así como por el fenómeno de impedir la movilización de suelo ubicado en zonas con servicios, lo cual genera un crecimiento no sustentable e inequitativo de las ciudades. Permiten la movilización de suelo para destinarlo a usos públicos o privados.

Art. 61

Derecho de adquisición preferente. *El derecho de adquisición preferente es la facultad reconocida a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para adquirir aquellos predios identificados a través del planeamiento urbanístico con el propósito de propiciar la consolidación de sistemas públicos de soporte y la construcción de vivienda de interés social.*

Los bienes adquiridos mediante derecho de adquisición preferente no serán desafectados al uso o servicio público dentro de los veinte años posteriores. Sobre estos inmuebles se permite solo la utilización del derecho de superficie para la construcción de vivienda de interés social.



COMENTARIO

Esto implica que el municipio podrá establecer la primera opción de compra sobre predios considerados de interés público, por ejemplo, para la futura construcción de equipamientos o servicios públicos o vivienda de interés social. La afectación a estos predios deberá estar claramente definida en el componente urbanístico del PUGS o de los planes complementarios de acuerdo a lo que corresponda en cada caso.

Art. 62 *Ejercicio del derecho de adquisición preferente.* Los terrenos sujetos al derecho de adquisición preferente serán identificados y determinados a través de la correspondiente ordenanza. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano inscribirá dicha afectación en el Registro de la Propiedad.

Antes de suscribir la escritura pública de compra-venta de los predios o lotes afectados por la inscripción a la que se refiere el inciso anterior, sus propietarios deben comunicar el objeto, precio y demás condiciones acordadas para la venta al Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal, el que tendrá treinta días término para notificar al propietario si ejerce su derecho de adquisición preferente, en cuyo caso el justo precio a pagar será el que resulte de aplicar el procedimiento de expropiación establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En este caso, el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano tendrá el plazo para pagar el valor del bien hasta dentro de los tres primeros meses del siguiente ejercicio fiscal.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts.330, 446, 447, 456, 588, 594, 595, 596.

**COMENTARIO**

Esta disposición busca proteger tanto las decisiones de planeamiento urbanístico, plasmadas en la afectación de estos predios a usos futuros en la norma urbanística, como los derechos de los propietarios de suelo quienes podrían mantener congelada la opción de venta de sus bienes inmuebles incluso si el municipio no tiene intención o posibilidad real de adquirirlos.

Art. 63 *Efecto de compraventa sin notificación.* La perfección de la compra-venta sin haber procedido a la notificación a la que se refiere el artículo anterior o por precio diferente al comunicado producirá la nulidad del contrato. Además le faculta al órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano a disponer la expropiación, facultad que puede ejercer dentro del plazo de seis meses contados a partir de la perfección de la compra-venta. La indemnización de los perjuicios y costas procesales que dicha resolución pueda provocar al comprador correrán por cuenta del vendedor.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 330, 446, 447, 456, 588, 594, 595, 596.

**COMENTARIO**

Esta disposición busca precautelar el uso apropiado de los fondos públicos en la adquisición del bien.

Art. 64 *Declaración de desarrollo y construcción prioritaria.* Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en el plan de uso y gestión de suelo, sus planes complementarios y la normativa que los desarrolla determinarán zonas o predios localizados dentro del límite urbano que, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, serán urbanizados o construidos por sus propietarios conforme con el ordenamiento urbanístico y en un plazo establecido. Este plazo no será inferior a tres años contados a partir de la respectiva notificación.

El incumplimiento de dicho plazo debe ser declarado por el Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal. En consecuencia se iniciará el proceso de enajenación forzosa en subasta pública, sin perjuicio del impuesto por solar no edificado.

El predio objeto de la enajenación forzosa será urbanizado o construido de acuerdo con los parámetros urbanísticos y plazos establecidos, contados desde el perfeccionamiento de la enajenación, en sujeción a lo previsto en el planeamiento urbanístico.

Los plazos empezarán a correr desde que los propietarios de los predios afectados por el plan de uso y gestión de suelo o sus planes complementarios hayan sido notificados en legal y debida forma. Esta obligación será inscrita por el Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal en el registro de la propiedad.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 482.1, 507.



COMENTARIO

Su objetivo es garantizar el desarrollo de los predios no urbanizados y de los predios urbanizados no construidos, buscando de esta manera evitar la retención de predios y la especulación con el suelo (lotes de engorde) y propiciar el acceso equitativo al suelo.

De la misma forma propicia el desarrollo de un modelo de ciudad compacta al dinamizar la gestión del suelo en el interior del perímetro urbano aprovechando las infraestructuras, equipamientos y espacios libres existentes (suelo servido), y el uso eficiente del suelo del cantón. Su aplicación está fundamentada en la función social y ambiental de la propiedad, así como en la garantía del disfrute del derecho a la ciudad y sus espacios públicos.

Art. 65 **Declaración de zonas especiales de interés social.** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo o sus planes complementarios, declararán zonas especiales de interés social que deberán integrarse o estar integradas a las zonas urbanas o de expansión urbana que, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, deban ser urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social y para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo.

Esta declaratoria permitirá que el Gobierno Autónomo Descentralizado proceda a su expropiación a favor de los beneficiarios, quienes podrán adquirir los lotes de terreno considerando su real capacidad de pago y su condición socioeconómica.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 147, 439, 446, 447, 452, 476, 481, 486, 534, 561.12, 561.17, 594, 595, 596.



COMENTARIO

Mediante este instrumento el municipio podrá reservar o movilizar suelo apropiado y vacante para el desarrollo de vivienda de interés social, en áreas aptas para la urbanización, procurando la integración de estos nuevos desarrollos al resto de la ciudad desde lo social, la integración física y el acceso apropiado a servicios y equipamientos urbanos.

De esta manera se busca aumentar la oferta de suelo urbanizado para viviendas de interés social asegurando un tratamiento legal y técnico específico a las necesidades de estos proyectos y sus beneficiarios.

Art. 66 Anuncio del proyecto. *El anuncio del proyecto es el instrumento que permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas, al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras.*

El anuncio será obligatorio y se realizará mediante acto administrativo que será publicado en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará la obra, en la página electrónica institucional, y será notificado al propietario del predio, la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y al registrador de la propiedad, en el que se establecerá el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio, que no será superior a tres años desde su notificación.

En el caso de no concretarse el proyecto anunciado, en el plazo establecido en el inciso anterior, el acto administrativo quedará de oficio sin efecto, debiendo notificarlo a la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, a los propietarios de los predios afectados y al registrador de la propiedad.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 495, 569, 573



COMENTARIO

El principal objetivo de este instrumento es evitar los procesos especulativos generados por la expectativa de expropiación de los predios afectados por obra u actuación pública. La autoridad municipal competente realizará, previo al anuncio, el avalúo de las propiedades que serán objeto de expropiación parcial o total, y dicho precio será el que se considerará para el pago por dicha expropiación. Será el acto administrativo mediante el cual se anuncia la implementación del proyecto público y el precio mediante el cual se efectuará la expropiación respectiva, previniendo el aumento de precio por especulación y precautelando el uso de fondos públicos y la factibilidad financiera de los proyectos.

Art. 67 **Afectaciones.** *Las afectaciones son una limitación para las autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo y serán determinadas en el plan de uso y gestión de suelo o los instrumentos de planeamiento urbanístico que lo desarrollen. Se podrán determinar afectaciones por obras públicas e iniciativas de interés social, y otras que se definan en la ley. Estas afectaciones serán inscritas en el Registro de la Propiedad.*

Las afectaciones relacionadas con obra pública que no hayan sido ejecutadas durante el período de gestión se renovarán con la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

La ocupación del suelo, con edificaciones definitivas o temporales, posterior a la determinación de las afectaciones, no será reconocida al momento de realizar el avalúo para procesos de expropiación.

Esta afectación será inscrita en el Registro de la Propiedad.

**CONCORDANCIAS****COOTAD:** Arts. 418, 484.**COMENTARIO**

El objetivo de la afectación parcial o total del suelo es reservar el mismo para la construcción de obra pública, sin que esto signifique dificultades relacionadas con la demolición y expropiación de viviendas u otras edificaciones. Cuando se autoricen edificaciones o urbanización en predios afectados de manera parcial, se deberá mantener el suelo afectado libre de construcciones permanentes. Si el propietario, a pesar de haber sido afectado, realizare construcciones sobre estas áreas de afectación no podrá pedir una compensación económica por la demolición de la edificación.

Art. 68 **Enajenación de predios afectados.** *El que enajene terrenos o edificios afectados por el plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación, así como los compromisos que hubiere adquirido con la municipalidad o distrito metropolitano.*

El precio que se pacte no podrá ser superior al avalúo catastral, y en caso de acuerdo en contrario entre los contratantes, éste no será oponible al Estado y no se tomará en cuenta para futuros actos o transacciones.

La infracción de cualquiera de estas disposiciones, facultará al adquirente para resolver el contrato en el plazo de un año a contar desde la fecha de su otorgamiento y exigir la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubiere irrogado.

Si no hiciera uso de este derecho en este plazo, las obligaciones serán exigibles al comprador.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 418, 484.



COMENTARIO

Esta disposición tiene el objeto de proteger los derechos de los compradores de suelo, quienes estarán de esta manera informados de las limitaciones que tendrán para la urbanización o edificación en el predio.

Art.69

Derecho de superficie. *El derecho de superficie se refiere a la facultad que el Estado transfiere a favor de un tercero para edificar en suelo de su propiedad, conforme con lo establecido en el planeamiento urbanístico, incluidas las cargas que le son propias, mediante la suscripción de un contrato que será elevado a escritura pública, debidamente registrada.*

En el contrato constará si la transferencia es respecto de la totalidad o una fracción del bien, gratuita u onerosa, y el plazo determinado para el ejercicio de este derecho. El derecho de superficie es transable y será transmitido a los herederos en caso de muerte del derechohabiente, durante la vigencia del contrato, previa autorización del organismo público titular del dominio, caso contrario se extinguirá el derecho de superficie, y el predio y lo construido pasará al Estado.

Este instrumento será utilizado en suelos declarados de regularización prioritaria o en suelos destinados a vivienda de interés social. En casos definidos por el Reglamento de esta Ley y su normativa secundaria, este instrumento podrá ser utilizado en suelos declarados zona especial de desarrollo económico.

El incumplimiento del deber de edificarlos, conservarlos o destinarlos a tales usos será causa de resolución del negocio jurídico de que se trate.

**COMENTARIO**

Esta disposición está basada en la separación entre el derecho de propiedad y el derecho a construir (ius aedificandi) sobre un predio. Es un derecho real temporal, en base a las condiciones establecidas en el contrato respectivo, y por lo tanto puede ser suspendido o terminado. No constituye una transferencia de dominio sino una transferencia temporal condicionada por el derecho a edificar sobre un predio. Es una herramienta que permite, especialmente en suelos ocupados por urbanizaciones informales, mantener el derecho de los beneficiarios a permanecer y construir en el predio, en los casos en los que el proceso de regularización o fraccionamiento del predio no sea posible o sea inconveniente. El contrato puede incluir el derecho del beneficiario a adquirir la propiedad total del bien, si el proceso de fraccionamiento fuera posible en un futuro.

Art. 70 Bancos de suelo. *Son los bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado por este para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la Ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo.*

Los distritos metropolitanos y los municipios de más de cincuenta mil habitantes constituirán un banco de suelo. De igual manera lo podrán hacer, de acuerdo con su capacidad instalada, los demás municipios.

Los terrenos que formen parte del banco de suelo son imprescriptibles. Los distritos metropolitanos y municipios pueden transferirlos, arrendarlos o constituir sobre ellos otros derechos reales que permitan a sus adjudicatarios edificarlos y destinarlos al uso que tengan



CONCORDANCIAS

COOTAD: Art. 445.



COMENTARIO

Para la conformación de los bancos de suelo se podrá combinar la adquisición de suelo para el efecto con la reserva de suelo declarado dentro de zonas especiales de interés social.

Sección cuarta

Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano

Art. 71 *Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano.* Los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando:

1. Se transforma el suelo rural en urbano.
2. Se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana.
3. Se modifican los usos del suelo.
4. Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 470, 495.

**COMENTARIO**

Se trata de mecanismos urbanísticos de captura o participación del municipio en las plusvalías generadas por acción o decisión pública. Se basa en el condicionamiento de la concesión de derechos de construcción o urbanización a una contraprestación económica o urbanística que, permita que a través de esa captura de valor, se puedan financiar obras públicas. Adicionalmente se constituyen en mecanismos de control de la especulación y de reparto equitativo de cargas y beneficios a nivel local o cantonal.

Art. 72 **Concesión onerosa de derechos.** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la concesión onerosa de derechos por la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.*

Previo a conceder los derechos descritos anteriormente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos exigirán a los solicitantes de los permisos respectivos una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan.

Con este fin, 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; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos será inválida.

Con la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en este artículo.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 470, 495, 510, 534.

**COMENTARIO**

Conocido también como suelo creado, está basado en el principio de que cualquier aumento en el aprovechamiento permitido sobre el suelo, sea a través de una mayor edificabilidad o mayor densidad, genera una ganancia al propietario sobre la cual la sociedad tiene también derecho, al haber sido esta ganancia generada por lo público. En este sentido se constituye como una herramienta financiera que permite generar recursos a la administración pública, y una herramienta urbanística de gestión que permite regular el mercado de suelo, pero también utilizar las potencialidades del mercado inmobiliario para alcanzar los objetivos territoriales.

Art. 73 Pago. *Los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas.*

Los recursos generados a través de la concesión onerosa de derechos solo se utilizarán para la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte necesarios, en particular, servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Art. 557.



COMENTARIO

En el caso de que el pago se haga en dinero, la disposición busca que los recursos sean utilizados de una manera en la que no se “diluyan” en las arcas generales del municipio, apuntando a que la reinversión de estos recursos puedan ser visibles para los afectados y beneficiarios, generando de esta manera una mayor aceptación y sostenibilidad de la aplicación de la herramienta.

Cuando el pago sea en especie, el municipio tiene la ventaja de, primero, no tener la necesidad de administrar esos recursos de manera directa; y segundo, de garantizar que el promotor o constructor reinvierta los valores producto del mayor valor generado por acción pública, para mejorar la calidad de vida urbana del sector o aportar a la solución o mitigación de las afectaciones que el desarrollo inmobiliario pueda generar (por ejemplo, con soluciones de tráfico que mitiguen la afectación del proyecto a la movilidad o la mitigación de la afectación que pudiera existir al medio ambiente).

Sección quinta

Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho

Art. 74 **Asentamiento de hecho.** *Se entiende por asentamiento de hecho aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 65, 146, 458, 486, 596.



COMENTARIO

El objetivo es homologar en un concepto unificado las distintas formas de asentamiento informal, que pueden tener distintos orígenes, para que, independientemente de las peculiaridades o especificidades de cada caso, puedan existir mecanismos generales de actuación pública sobre dichos asentamientos.

Art. 75 **Obligatoriedad del levantamiento de información.** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos realizarán un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de hecho localizados en su territorio. Dicha información será remitida de forma obligatoria al ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 65, 146, 458, 486, 526, 596.



COMENTARIO

Establecido con el fin de visibilizar la problemática de informalidad o irregularidad en el territorio, y las políticas públicas locales, así como alimentar los sistemas de información nacionales.

Art. 76 **Declaratoria de regularización prioritaria.** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo, determinarán zonas que deban ser objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Para ello, se contará previamente con un diagnóstico integral que establezca la identificación de los beneficiarios, la capacidad de integración urbana del asentamiento humano, la ausencia de riesgos para la población y el respeto al patrimonio natural y cultural, de conformidad con la legislación vigente. Esta declaratoria se realizará en el componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo.

El Gobierno Central realizará la declaratoria de regularización prioritaria, en el caso que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos no lo realicen en el plazo de dos años contados desde la vigencia del plan de uso y gestión del suelo.

La declaratoria de regularización prioritaria implica el inicio del proceso de reconocimiento de derechos o de la tenencia del suelo a favor de los beneficiarios identificados dentro de la zona, a través del derecho de superficie o de los mecanismos jurídicos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización para la regularización de asentamientos humanos de hecho. Para tales efectos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos gestionarán de forma expedita los trámites y procesos correspondientes.

Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, que presenten riesgos para la población o que se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano aplicará el instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos como parte del proceso de regularización realizarán la construcción de los sistemas públicos de soporte necesarios en las zonas objeto del proceso de regularización, en particular respecto del servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, los que podrán ser financiados vía contribución especial de mejoras.

En el caso que el proceso de regularización no se concluya en el plazo de cuatro años contados desde la declaratoria de regularización prioritaria, se aplicará el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a su regularización y de ser el caso a la construcción de los sistemas públicos de soporte.

De autorizarse la intervención el Consejo Nacional de Competencias aprobará el mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 137, 157, 166, 182, 486, 596.



COMENTARIO

El objetivo de este artículo es establecer el marco regulatorio para la aplicación de mecanismos de regularización integral, superando la tendencia a la titulación predio por predio, y buscando la incorporación de los asentamientos regularizados tanto en los procesos generales de ordenamiento del cantón como en las estructuras urbanas existentes y consolidadas. De la misma manera busca incorporar las estrategias de gestión integral de riesgos al tratamiento de los asentamientos informales.

Capítulo III

Habilitación del Suelo para la edificación

Art. 77 **Habilitación del suelo.** *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. La habilitación del suelo implica el cumplimiento obligatorio de las cargas impuestas por el planeamiento urbanístico y los instrumentos de gestión del suelo, y es requisito previo indispensable para el otorgamiento de un permiso o autorización de edificación o construcción.*

Los municipios de más de cincuenta mil habitantes utilizarán obligatoriamente los instrumentos de gestión de suelo para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios y para intervenir la morfología del suelo y la estructura predial, además de los otros instrumentos que de conformidad con esta Ley sean obligatorios. Los demás municipios podrán prescindir de los dos instrumentos de gestión antes indicados para urbanizar o edificar el suelo, pero establecerán mecanismos para que los propietarios cumplan el planeamiento urbanístico, la equitativa distribución de las cargas y beneficios, y las demás determinaciones del plan de uso y gestión de suelo.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 55.



COMENTARIO

La habilitación del suelo incluye los procedimientos administrativos y técnicos mediante los cuales se autoriza o se concede de parte de la autoridad municipal competente el derecho a edificar o a desarrollar los predios, enmarcados en la norma urbanística y el régimen de suelo contenido en los instrumentos de planeamiento u ordenamiento del territorio.

Art. 78 **Condiciones de la habilitación del suelo para la edificación.** El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano determinará y normará las condiciones de la habilitación del suelo para la edificación.

Los procesos de habilitación del suelo para la edificación serán desarrollados por los propietarios, por entidades públicas, o mediante formas de asociación entre los sectores público, privado y/o los actores de la economía popular y solidaria, y se harán efectivos una vez que se haya emitido la correspondiente autorización por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La edificación solo será autorizada en aquellos suelos que hayan cumplido con los procedimientos y condiciones para su habilitación, establecidos en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 55.



COMENTARIO

La autorización respectiva para la habilitación del suelo para urbanización o edificación estará enmarcada en las disposiciones recogidas en la norma urbanística y el régimen del suelo, así como los procedimientos administrativos regulados por la autoridad municipal competente.

Art. 79 **Permiso de edificación.** Los propietarios del suelo rural pueden edificar en sus predios cuando tengan la superficie mínima exigida y bajo las limitaciones establecidas en el plan de uso y gestión de suelo o sus instrumentos urbanísticos complementarios. Solo se autorizarán edificaciones que no atenten contra el destino del bien de conformidad con su clasificación de suelo.

En el suelo urbano, los propietarios edificarán sus lotes siempre que estos tengan la superficie mínima exigida, tengan atribuida edificabilidad por el plan de uso y gestión de suelo o sus instrumentos urbanísticos complementarios y se haya completado la urbanización o esta se complete simultáneamente con la edificación.

La facultad de edificar se ejercerá previa obtención de la autorización del gobierno municipal o metropolitano. La autorización de obras de edificación fijará un plazo máximo para terminarla, que será proporcional a la superficie, altura y complejidad de las obras y nunca inferior a tres años. Se extinguirá respecto de su titular cuando fenezca el plazo establecido en dicho permiso.

El plazo máximo para notificar la resolución no puede exceder de tres meses.

Durante la ejecución de las obras, la administración metropolitana o municipal debe inspeccionarlas para verificar el cumplimiento de las normas nacionales de construcción, la normativa urbanística y de la autorización otorgada.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 55, 445, 472, 475, 495, 507.



COMENTARIO

La autorización para los desarrollos inmobiliarios sobre el suelo urbano y rural del Cantón están condicionadas al cumplimiento de la norma urbanística asignada al suelo. Las disposiciones normativas incorporadas en la zonificación del suelo y su norma correspondiente no implican una autorización ni el derecho a hacer uso del aprovechamiento respectivo. El derecho a edificar o urbanizar sólo se hará efectivo una vez que se haya emitido el permiso o licencia correspondiente, autorización que además deberá tener un plazo máximo para su uso, luego del cual se extinguirá el derecho otorgado por la autoridad municipal competente.

Art. 80 *Del control de la habitabilidad.* Mientras dure la construcción, los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos deberán ejercer el control respecto de la habitabilidad de la edificación.

El incumplimiento de esta obligación no exime al gobierno correspondiente de verificar que la obra terminada cumple con las normas aplicables ni de disponer las medidas a que haya lugar de verificarse incumplimientos.

Una vez concluida la edificación se entenderá habitable y no se requerirá permiso alguno para acreditar la habitabilidad al momento de celebrar las escrituras públicas de la edificación terminada o para inscribirla en el registro de la propiedad.

**COMENTARIO**

Este procedimiento abreviado tiene como objetivo facilitar, por un lado, la obtención de los permisos de habitabilidad y, por otro, garantizar que el promotor o constructor tenga una responsabilidad compartida con el GAD en el cumplimiento de la norma de edificación. De la misma manera establece la obligatoriedad al GAD sobre el control de las edificaciones.

Art. 81 **Conservación, rehabilitación y mejora de las edificaciones.**

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.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 144, 425, 503.

**COMENTARIO**

Establece la obligatoriedad sobre el propietario de mantener las edificaciones en buen estado.

Art.82 **Incumplimiento del deber de conservar y situación de ruina.**

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.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 144, 425, 503.



COMENTARIO

Establece los mecanismos mediante los cuales el GAD municipal puede intervenir para la conservación del buen estado de bienes inmuebles, sea a través del control como de la enajenación del bien al no cumplirse su función social y ambiental.

Art. 83 **Usos preexistentes y provisionales.** *Los edificios, construcciones e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del plan de uso y gestión de suelo que sean incompatibles con las determinaciones de este, se califican comprendidos en dicho plan y no se podrán realizar en estos predios obras parciales de mantenimiento, reparación o mejoramiento. Dicha incompatibilidad será inscrita por el Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal en el Registro de la Propiedad respectivo para que sean exigibles a los propietarios o terceros que adquieran esos predios.*

Sin embargo, podrán realizar obras parciales de mantenimiento, reparación, mejoramiento que no superen los porcentajes establecidos en la normativa vigente. En este caso el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá autorizar, previo informe de los responsables de planeamiento del ordenamiento territorial del municipio o distrito metropolitano estas obras que habrán de demolerse una vez cumplido el plazo y cuando lo resuelva el concejo, sin derecho a indemnización. Esta autorización aceptada por los propietarios, deberá protocolizarse e inscribirse en el Registro de la Propiedad. Dichas obras no se incluirán en el avalúo del justo precio en el caso de ser expropiadas.

La incompatibilidad a la que se refiere este artículo no será indemnizable, siempre que permita usar y disfrutar de edificios, construcciones e instalaciones existentes durante el resto de su vida útil.

Se podrá realizar obras de ornato e higiene en esas construcciones sin necesidad de autorización del concejo, pero requerirán de autorización administrativa.



COMENTARIO

Esta disposición tiene como objetivo ajustar los usos preexistentes a lo establecido en el PDOT y el PUGS, estableciendo mecanismos para que pueda existir un proceso de transición, pero precautelando la posibilidad de forzar el cambio de uso cuando este se considere incompatible. Es de utilidad en especial cuando las características de desarrollo urbano han superado o modificado lo previsto en los instrumentos de planificación previos.

Art. 84 **Delegación de informes.** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos podrán delegar a profesionales en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia, debidamente calificados y habilitados, la elaboración de informes técnicos vinculantes previos a la aprobación municipal o metropolitana de permisos de edificabilidad, habitabilidad y autorizaciones administrativas de conservación, rehabilitación y mejora de las edificaciones, y otras establecidas en la normativa vigente. No podrán elaborar dichos informes aquellos profesionales calificados que hayan participado en la elaboración de los planos, la edificación de la obra, sean los solicitantes o los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.*

Los profesionales antes indicados y los funcionarios municipales o metropolitanos responsables de la aprobación de estos informes serán solidariamente responsables por las fallas constructivas que no fueran alertados en sus

informes técnicos. Los valores que cobren dichos profesionales serán fijados por el concejo mediante ordenanzas.

En ningún momento el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá delegar al sector privado la aprobación definitiva de los instrumentos, permisos o autorizaciones contempladas en esta norma.



COMENTARIO

La delegación de los informes no implica la delegación de la competencia de emisión de licencias o permisos de construcción ni la responsabilidad del control urbano. Los informes producto de la delegación servirán de base para los procedimientos administrativos y de control que deberán ser administrados por la autoridad municipal competente.

Capítulo IV

Vivienda de interés social

Art. 85 **Vivienda de interés social.** *La vivienda de interés social es la vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. La definición de la población beneficiaria de vivienda de interés social así como los parámetros y procedimientos que regulen su acceso, financiamiento y construcción serán determinados en base a lo establecido por el órgano rector nacional en materia de hábitat y vivienda en coordinación con el ente rector de inclusión económica y social.*

Los programas de vivienda de interés social se implementarán en suelo urbano dotado de infraestructura y servicios necesarios para servir a la edificación, primordialmente los sistemas públicos de soporte necesarios, con acceso a transporte público, y promoverán la integración socio-espacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de las ciudades.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 147, 439, 446, 447, 452, 476, 481, 486, 534, 561.12, 561.17, 594, 595, 596.



COMENTARIO

Este artículo establece la base conceptual y legal para la implementación de la facultad rectora y de la política pública del Ministerio de Vivienda en materia de vivienda de interés social, y su articulación al planeamiento u ordenamiento urbanístico.

Art. 86 **Procedimientos administrativos para la implementación de vivienda de interés social.** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos expedirán ordenanzas de normas para los diseños urbanísticos y arquitectónicos y para el procedimiento abreviado específico y expedito de recepción de obras en programas especiales de vivienda, que incluyan el otorgamiento de permisos únicos para la habilitación del suelo, edificación y habitabilidad en un proyecto de vivienda social.*

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 147, 439, 446, 447, 452, 476, 481, 486, 534, 561.12, 561.17, 594, 595, 596.

**COMENTARIO**

El objetivo es facilitar la implementación de vivienda destinada a grupos de atención prioritaria, mediante procedimientos administrativos simplificados y la implementación de mecanismos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y local.

Art. 87 **Acceso al suelo para vivienda de interés social.** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos gestionarán el suelo urbano requerido para el desarrollo de los programas de vivienda de interés social necesarios para satisfacer la demanda existente en su territorio de conformidad con su planificación. Para ello, harán uso de los mecanismos y las herramientas de gestión del suelo contempladas en la legislación vigente.*

En los distritos metropolitanos y en los cantones de más de 20.000 habitantes o en los que se observen o se prevean problemas para el acceso a la vivienda de la población, el plan de uso y gestión de suelo establecerá a las actuaciones privadas de urbanización de suelo para uso residencial, el destino a vivienda social de no más del diez por ciento de dichas actuaciones.

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 147, 439, 446, 447, 452, 476, 481, 486, 534, 561.12, 561.17, 594, 595, 596.

**COMENTARIO**

Establece el marco legal para definir el papel de los GAD municipales en la implementación de programas y política pública de vivienda de interés social, articulado a la aplicación de los mecanismos de gestión establecidos en esta Ley para el efecto, en especial los relacionados con los bancos de suelo y la declaración de zonas especiales de interés social.

Art. 88 **Producción social del hábitat.** *La producción social del hábitat es el proceso de gestión y construcción de hábitat y vivienda, liderado por organizaciones de la economía popular y solidaria o grupos de población organizada sin fines de lucro, ya sea de manera autónoma o con el apoyo del sector público o privado.*

El Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del marco de sus competencias, apoyarán e incentivarán la producción social del hábitat para facilitar el acceso a suelo, financiación, crédito y asistencia técnica, además de incentivos tributarios. Para ello, elaborarán normas que contemplan y favorezcan este sistema de producción.


CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 316.


COMENTARIO

Implica la base legal para el reconocimiento de la importancia de las varias formas de producción del hábitat distintas a las tradicionalmente manejadas por el mercado inmobiliario.

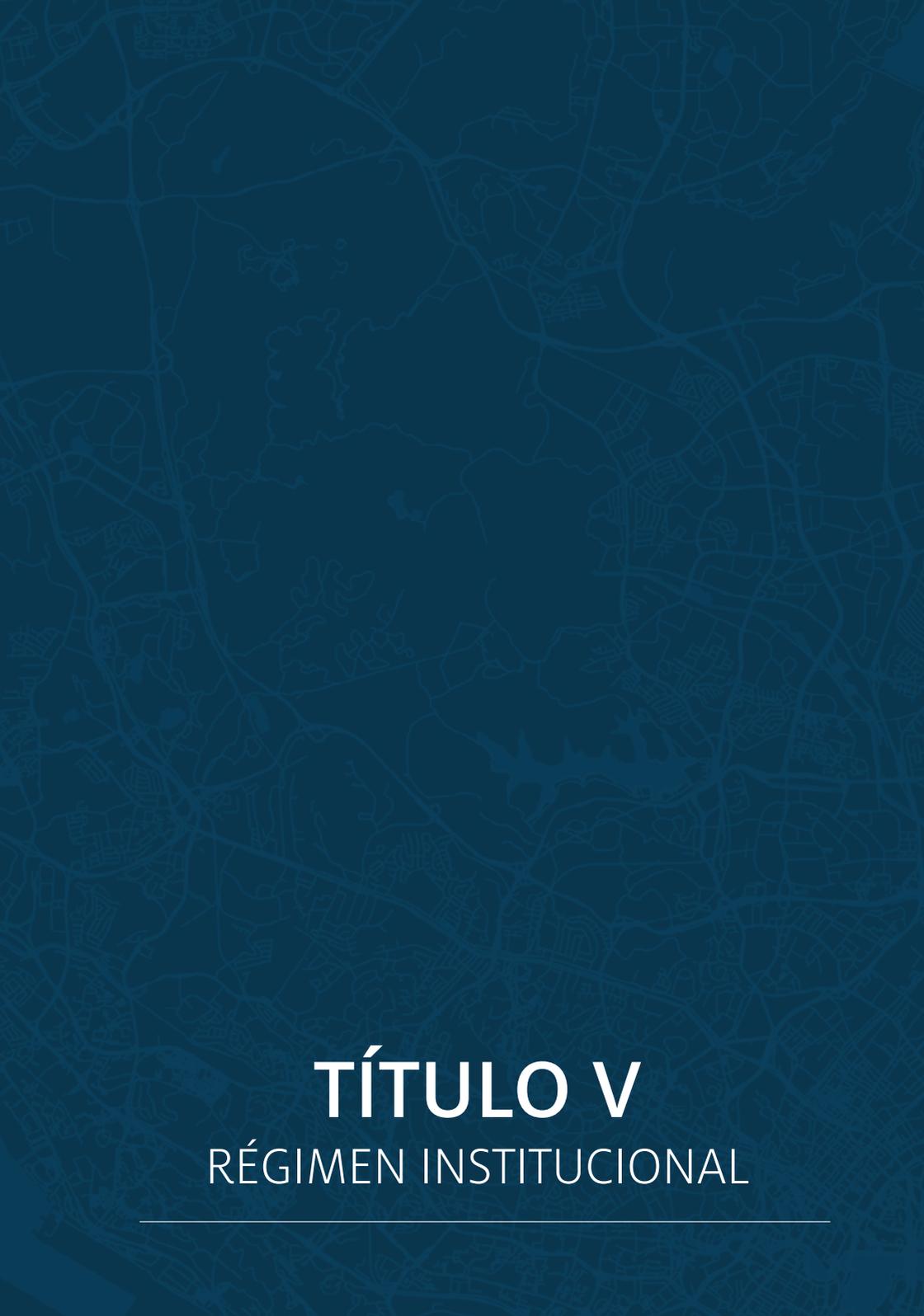
Art. 89 **Valoración catastral en suelos destinados a vivienda de interés social.** *En el suelo público destinado para vivienda de interés social se aplicarán metodologías de valoración catastral que reflejen el valor real de los inmuebles, para lo cual se descontarán aquellos valores que se forman como consecuencia de distorsiones del mercado.*


CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 139, 147, 426, 494, 496.


COMENTARIO

Se establece la especificidad del cálculo del valor del suelo destinado a vivienda de interés social donde se aplican mecanismos de control de la especulación con el suelo para permitir un acceso equitativo al mismo, en condiciones de ubicación y desarrollo apropiadas.



TÍTULO V

RÉGIMEN INSTITUCIONAL

Capítulo I

Rectoría y Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos

Art. 90 **Rectoría.** *La facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano, le corresponde al Gobierno Central, que la ejercerá a través del ente rector de hábitat y vivienda, en calidad de autoridad nacional.*

Las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo.

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.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 141, 154, 375.

COOTAD: Art. 147.

COPyFP: Art. 10.



COMENTARIO

La facultad de rectoría implica la emisión de políticas públicas nacionales y locales, por tanto estas serán emitidas por el órgano del gobierno central y por los gobiernos autónomos descentralizados. De conformidad con lo dispuesto en el último inciso del Art. 375 de la Constitución de la República, el Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda. Esta disposición constitucional es normada tanto en el COOTAD como en el COPyFP, en cuyos cuerpos legales se dispone que el gobierno central, a través del ministerio responsable, dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal, hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.

Art.91

Atribuciones y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

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.*
2. *Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.*
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, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.*
5. *Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial.*
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.*
7. *Garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la Ley.*
8. *Poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica y otros mecanismos de difusión que se consideren pertinentes, la información actualizada sobre el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la normativa urbanística vigente en el cantón o distrito metropolitano.*
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.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 264, 266.

COOTAD: Arts. 7, 54, 55, 85, 87, 364, 395.

COPYFP: Art. 12.



COMENTARIO

Las atribuciones y obligaciones de los GAD municipales y metropolitanos se constituyen en un detalle de acciones que estos GAD deben ejecutar para el ejercicio de sus competencias exclusivas, facultades y sus funciones relativas al uso y gestión del suelo. En este sentido, las atribuciones de los GAD municipales y metropolitanos implican que:

Para la emisión de actos normativos del GAD municipal o metropolitano debe observar las normas jurídicas y técnicas nacionales considerando también la legislación nacional vigente en materia ambiental, de riesgos, fomento productivo, extracción de recursos y aquellas emitidas por el Consejo Técnico; en consecuencia, sobre esa base los concejos metropolitanos y municipales aprobarán las respectivas ordenanzas siguiendo el procedimiento para la toma de decisiones legislativas previstas en el COOTAD.

Para la emisión de los actos administrativos, el alcalde del GAD municipal o metropolitano podrá dictar o ejecutar, para la aplicación normativa relativa a uso y gestión del suelo, los actos administrativos que se requieran.

En cuanto a la potestad sancionadora, los GAD municipales y metropolitanos, a través de las instancias administrativas o funcionarios encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno como a las infracciones establecida en la LOOTUGS de competencia de los GAD, deben instaurar los procedimientos administrativos considerando para tal efecto los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción. Además, en casos de infracción flagrante, se podrán emplear medidas provisionales y cautelares de naturaleza real para asegurar la inmediación del presunto infractor, la aplicación de la sanción y precautelar a las personas, los bienes y el ambiente.

Capítulo II

Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo

Art.92

Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. *El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo.*

Para el efecto tendrá las siguientes atribuciones:

1. *Emisión de regulaciones nacionales de carácter obligatorio que serán aplicados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, sobre los siguientes temas:*

A. *Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria.*

B. *Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana.*

C. *Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida; a la integridad física; a una vivienda adecuada y digna; a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores; a un hábitat seguro y saludable; y, a la protección del patrimonio cultural y el paisaje. Entre estos parámetros se considerará obligatoriamente la prevención y mitigación de riesgo y la normativa nacional de construcción.*

D. *Parámetros para la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.*

E. *Parámetros para la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.*

F. *Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos, contemplados en esta Ley que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica.*

2. *Emitir la normativa necesaria para su funcionamiento.*
3. *Asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta Ley y la normativa técnica que expida.*
4. *Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 375.



COMENTARIO

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo se constituye en un órgano de regulación de temas específicos en materia de uso y gestión de suelo. Las regulaciones emitidas por este órgano son de carácter nacional y de cumplimiento obligatorio de los gobiernos autónomos descentralizados. Las regulaciones técnicas, por tanto, la normativa local para el uso y la gestión del suelo emitida por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos debe guardar concordancia con las regulaciones nacionales expedidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y de ser el caso ser más exigentes que éstas últimas.

Art.93

Conformación del Consejo Técnico. *El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo estará conformado por los siguientes miembros con voz y voto:*

1. *La máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá.*
2. *La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente.*
3. *Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado.*

La Secretaría Técnica del Consejo Técnico será ejercida por el ministerio rector de hábitat y vivienda.

Para el desarrollo de sus sesiones, el Consejo Técnico podrá autorizar la participación de entidades públicas y privadas con voz informativa pero sin voto.



COMENTARIO

La conformación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo permite cumplir con algunos fines de la LOOTUGS, principalmente en materia de coordinación interinstitucional para desarrollar normativas técnicas que permitan mantener estándares o lineamientos mínimos para que los GAD municipales y metropolitanos desarrollen su normativa de uso y gestión de suelo y que las mismas sean articuladas con los preceptos de articulación entre planificación del desarrollo y ordenamiento del territorio.

Art.94

Secretaría Técnica. *La Secretaría Técnica, a más de las atribuciones que le otorgue el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, prestará apoyo y soporte administrativo al Consejo y elaborará las propuestas que vayan a someterse a su consideración, salvo que dichas propuestas sean encomendadas por el Consejo a otro organismo.*

Capítulo III

Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo

Art.95

Superintendencia. *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 Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de Transparencia y Control Social, y será dirigida, organizada y representada por la o el Superintendente.

La Superintendencia se organizará y funcionará conforme con el reglamento interno que se dicte para el efecto.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 204, 213.



COMENTARIO

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en concordancia con el mandato constitucional, es un órgano técnico de control supra institucional tanto de los GAD como las instituciones del gobierno central que tiene incidencia en el territorio. En este mismo sentido, la doctrina ha considerado al ejercicio de control de las Superintendencias como de carácter fiscalizador y de control permanente con plenas atribuciones para establecer sanciones o realizar la aplicación de medidas cautelares en una materia o jurisdicción determinada.

La Superintendencia ejerce la facultad de control y potestad sancionatoria sobre: el ordenamiento territorial a nivel nacional y local, sobre la gestión y uso del suelo ejecutada por

**COMENTARIO**

GAD municipales y metropolitanos; y sobre la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos, mecanismos y herramientas previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, la normativa secundaria emitidas por el Consejo Técnico y la propia normativa local emitidas por los respectivos gobiernos autónomos descentralizados. En caso de incumplimiento de los sujetos de control la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo instaurará los procesos sancionatorios por infracciones administrativas previstas en la Ley que hayan sido cometidas por las entidades del Gobierno Central y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 96

Atribuciones de la Superintendencia. *Son atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:*

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 correspondan 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.*
7. *Definir las medidas, los mecanismos y los plazos para remediar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.*
8. *Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*

9. *Requerir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y demás instituciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo, y a la ciudadanía en general, información que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.*
10. *Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.*
11. *Las demás que establezca la Ley.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 204, 213.



COMENTARIO

Las atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, de conformidad con lo expuesto en el Art. 213 de la Constitución de la República, tiene atribuciones otorgada en el marco de la facultad de control, por lo que ejerce atribuciones técnicas de vigilancia, auditoría, intervención y control.

La doctrina ha establecido que las atribuciones de los entes de control suprainstitucional como las superintendencias conllevan a la vigilancia permanente con el objeto de velar el cumplimiento normativo y tomar decisiones oportunas con el objeto de evitar incumplimientos mayores que puedan generar daños a la comunidad. Para dicho efecto puede adoptar varios mecanismos de vigilancia como inspecciones, evaluaciones documentales o requerimiento de información entre otros. Estos mecanismos permiten que el órgano de control pueda identificar posibles incumplimientos a la normativa objeto de control, por lo que puede adoptar medidas cautelares que eviten incumplimientos mayores o iniciar los procesos administrativos de juzgamiento para determinar la responsabilidad administrativa y la consecuente sanción en la cual se debe considerar obligatoriamente la remediación del incumplimiento.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, además de las funciones previstas en la doctrina, tiene una atribución de control sobre facultades de juzgamiento de los GAD municipales y metropolitanos; en otras palabras, la Superintendencia deberá hacer ejercicios de vigilancia permanente a los GAD municipales y metropolitanos, con el fin de determinar que estos GAD actuaron oportunamente aplicando las sanciones a las infracciones cometidas en sus jurisdicciones por las personas naturales o jurídicas sujetas al control de los municipios.

Art.97

Superintendente. *La o el Superintendente es la máxima autoridad administrativa, resolutoria y sancionadora, y tiene a su cargo la representación legal, judicial y extrajudicial de la Superintendencia.*

La o el Superintendente será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de una terna enviada por el Presidente de la República, en la forma y con los requisitos previstos en la Constitución de la República y la ley.

Desempeñará sus funciones por cinco años y podrá ser reelegida o reelegido por una sola vez.

Para ser designado Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se requiere ser ecuatoriano, estar en ejercicio de los derechos de participación políticos, tener título académico de cuarto nivel y experiencia profesional de cinco años en temas relacionados a ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo.

La o el Superintendente mientras ejerza sus funciones o dos años después no podrá ser propietario, miembro del directorio, representante o apoderado de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la construcción, promoción o gestión de proyectos inmobiliarios; ejercer directamente estas actividades o mantener contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales. No podrá ser Superintendente quien haya sido máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en los cinco años previos a su nombramiento.

La o el Superintendente no podrá tener vínculos hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, ni ser cónyuge o conviviente en unión de hecho, de miembros del directorio, representantes o apoderados de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la construcción, promoción o gestión de proyectos inmobiliarios, o mantengan contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales; ni con la máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en funciones o durante los cinco años previos a su nombramiento.

En caso de renuncia, ausencia definitiva o cualquier otro impedimento que le inhabilite permanentemente para continuar desempeñando el cargo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social procederá inmediatamente a la designación de su reemplazo, quien durará cinco años en sus funciones, de conformidad con lo que establecen la Constitución y la ley. En caso de falta o ausencia temporal, será reemplazado por la autoridad de jerarquía inmediatamente inferior según lo establecido en el reglamento orgánico funcional de la Superintendencia.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 153, 208, 213.
LOCPPCS: Arts. 5, 55, 68.



COMENTARIO

En virtud de que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es un órgano técnico parte de la función de Control y Participación ciudadana, por mandato constitucional y legal, la designación del Superintendente debe ser realizada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de entre una terna propuesta por la Presidenta o el Presidente de la República en la cual se respete la alternabilidad entre hombres y mujeres y bajo el principio de interculturalidad, mediante un proceso estricto de veeduría e impugnación ciudadana.

Art. 98 **Atribuciones de la o del Superintendente.** *Son atribuciones de la o el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:*

1. *Nombrar al personal necesario para el desempeño de las funciones de la Superintendencia.*
2. *Expedir los reglamentos internos necesarios para el funcionamiento de la institución.*
3. *Delegar una o más de sus atribuciones específicas a cualquier funcionario de la Superintendencia.*
4. *Rendir cuentas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*
5. *Determinar y reformar la estructura orgánica y funcional de la Superintendencia.*
6. *Fiscalizar, supervisar, controlar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa vigente sobre el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo.*
7. *Aplicar las sanciones establecidas en el marco de la Ley.*
8. *Ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de las multas establecidas al amparo de esta Ley.*
9. *Ejercer las demás atribuciones y cumplir los deberes que le señalen las leyes y la normativa que se expida.*

**CONCORDANCIAS**

Código Tributario: Arts. 158, 159.

LOCGE: Art. 57.

LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: Art. 35.

ERJAFE: Art. 17.

**COMENTARIO**

La máxima autoridad de la superintendencia tiene atribuciones tanto para la organización interna de dicho órgano para lo cual puede emitir la normativa necesaria para el funcionamiento interno de la Superintendencia, realizar las delegaciones que considere pertinentes para el efectivo cumplimiento de las atribuciones de la Superintendencia y desarrollar la estructura orgánica de este órgano de control. Además está sujeto al control y enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional.

Art.99

Obligación de remitir información. *Los entes rectores en ordenamiento territorial y hábitat y vivienda, y el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo remitirán a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: las políticas, directrices, regulaciones y demás instrumentos sobre las materias de su competencia, con la finalidad de que la Superintendencia pueda ejercer efectivamente su función como órgano de vigilancia y control de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo.*

**CONCORDANCIAS**

Constitución de la República: Art. 18.

LOCGE: Art. 76.

ERJAFE: Art. 183.

Ley de Modernización del Estado: Art. 32.

LOTAIP: Arts. 6, 19.



COMENTARIO

La obligación de remisión de la información, es un mecanismo importante mediante el cual la Superintendencia puede desarrollar y aplicar los mecanismos para ejercer sus atribuciones de control.

La remisión de información permite a la Superintendencia generar una base de las normas, políticas, regulaciones técnicas sobre las cuales debe determinar su cumplimiento a todos los niveles de gobierno. Por tanto, la remisión de información que deben realizar los entes rectores de la planificación y de hábitat y vivienda, y el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, debe ser oportuna y suficiente, esto quiere decir que inmediatamente aprobadas las directrices, políticas, normativa secundaria o regulaciones técnicas se pondrá en conocimiento de la Superintendencia. Adicionalmente, la información debe ser suficiente, es decir, que comprenda también los fundamentos técnicos jurídicos con los que se emitieron la normativa, políticas y regulaciones técnicas que permitan desarrollar criterios del contexto sobre el cual fueron emitidos esos instrumentos.

Capítulo IV

Catastro Nacional Integrado Georreferenciado

Art. 100

Catastro Nacional Integrado Georreferenciado. *Es un sistema de información territorial generada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y las instituciones que generan información relacionada con catastros y ordenamiento territorial, multifuncional y consolidado a través de una base de datos nacional, que registrará en forma programática, ordenada y periódica, la información sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales existentes en su circunscripción territorial.*

El Catastro Nacional Integrado Georreferenciado deberá actualizarse de manera continua y permanente, y será administrado por el ente rector de hábitat y vivienda, el cual regulará la conformación y funciones del Sistema y establecerá normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles tomando en cuenta la clasificación, usos del suelo, entre otros. Asimismo, podrá requerir información adicional a otras entidades públicas y privadas. Sus atribuciones serán definidas en el Reglamento de esta Ley.

La información generada para el catastro deberá ser utilizada como insumo principal para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y alimentará el Sistema Nacional de Información.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 264, 375.

COOTAD: Arts. 139, 147.

ERJAFE: Art. 183

COA: Art. 51.



COMENTARIO

En varios países de la región se han promulgado leyes relativas al catastro nacional. En el artículo 375 de la Constitución de la República se dispone que el Estado deberá mantener un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda; y, a través de la LOOTUGS; la administración del este catastro se encarga al ente rector del hábitat y vivienda.

**COMENTARIO**

El Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, al igual que en las otras legislaciones, es un sistema de información que se nutre de los datos que los gobiernos municipales y metropolitanos cargan o ingresan en el respectivo sistema con el objeto de contar con información actualizada de los bienes inmuebles a nivel urbano y rural, de datos cartográficos y de aspectos de infraestructura y de condiciones ambientales de la respectiva jurisdicción cantonal o metropolitana. De esta manera se pueden adoptar políticas públicas nacionales y desarrollar la planificación para el desarrollo y ordenamiento del territorio.

Como se puede observar, el sistema nacional de catastro tiene la participación coordinada del gobierno central y de los GAD municipales y metropolitanos, pues el primero, a través del Ministerio responsable o ente rector del hábitat y vivienda, dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal al derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales un catastro nacional integrado georreferenciado; y los GAD municipales y metropolitanos en ejercicio de su obligación de formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, así como su respectiva actualización bianual.

Art. 101

Obligación de remisión de información de catastros y de ordenamiento territorial. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las instituciones que generen información relacionada con catastros y ordenamiento territorial compartirán los datos a través del sistema del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, bajo los insumos, metodología y lineamientos que establezca la entidad encargada de su administración.*

**CONCORDANCIAS**

COOTAD: Arts. 139, 147.
ERJAFE: Art. 183.

**COMENTARIO**

La obligación de emitir información no solamente recae en los GAD municipales y metropolitanos, sino a toda institución que genere datos que sean necesarios para el mantenimiento y actualización del sistema nacional de catastro, como el caso de la remisión de información del registro de áreas protegidas a cargo de la Autoridad Ambiental Nacional. Para hacer efectiva esta obligación el ente rector del hábitat y vivienda debe generar y promulgar normas técnicas en las que se establezca los formatos y manuales para la remisión de información.



TÍTULO VI

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Capítulo I

Normas generales al régimen sancionador

Art. 102

Potestad sancionadora. *La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo tendrá potestad para sancionar las infracciones administrativas previstas en esta Ley, cometidas por las entidades del Gobierno Central y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 213.



COMENTARIO

En el marco de la facultad de control, se otorga la potestad sancionadora administrativa a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, contra las entidades del nivel de gobierno central y todos los GAD que hubieren incurrido en las infracciones tipificadas en esta LOOTUGS, estableciendo las sanciones previo al debido proceso con el objeto de velar los intereses colectivos vinculados al ordenamiento territorial y gestión y uso del suelo.

Art. 103

Prescripción. *Las acciones para sancionar las infracciones previstas en esta Ley prescribirán en el plazo de cinco años contados desde el día en que la infracción se haya cometido.*



CONCORDANCIAS

Código civil (Título Preliminar), Art. 33.

Código civil (Libro IV), Art. 2392.

****Código Orgánico Administrativo:** Art. 245, 246, 247.

** El Código Orgánico Administrativo fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de Julio del 2017y entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses de dicha publicación. En su Disposición Derogatoria Primera se derogan todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando. La Disposición Derogatoria Séptima deroga los artículos 350 a 353 y el Capítulo Siete del Título Ocho del COOTAD, en el que entre otros ámbitos, regula el procedimiento administrativo sancionador.



COMENTARIO

La prescripción en el marco del derecho administrativo implica la aplicación tardía del derecho punitivo que tiene el Estado con respecto al establecimiento de una sanción respecto a una infracción, razón por la que la prescripción de las acciones para sancionar es de orden público y por tanto impide el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa de la Superintendencia.

En este caso la prescripción opera en el ámbito sancionador y ocurre porque se ha cumplido de manera objetiva del plazo determinado, razón por la que se cuenta inmediatamente desde el día de cometimiento de la infracción.

Art. 104

Coactiva. *Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Tributario y supletoriamente las normas procesales pertinentes.*



CONCORDANCIAS

Código tributario: Arts. 157, 165.

****Código Orgánico Administrativo:** Título II



COMENTARIO

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo, al ejercer la acción coactiva, puede entablar el procedimiento coactivo para hacer efectivas las multas resultado de las sanciones establecidas por la Superintendencia.

Capítulo II

Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Art. 105

Responsabilidad. *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.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 11, 226, 233.

ERJAFE: Arts. 114, 195.

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 343.



COMENTARIO

La responsabilidad administrativa se constituye sobre las personas naturales y jurídicas como resultado o consecuencia jurídica del cometimiento de una infracción debidamente tipificada en la Ley, en este caso la responsabilidad administrativa que debe establecer la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es exclusivamente de naturaleza pública recae en general sobre las instituciones u órganos del Gobierno Central y de los GAD que han incumplido con sus funciones o atribuciones previstas en la LOOTUGS y, en particular, en los funcionarios públicos de dichas instituciones de los niveles de gobierno mencionados que por acción u omisión hayan incurrido en las infracciones previstas en la LOOTUGS. En este sentido, la responsabilidad administrativa prevista en la LOOTUGS está estrictamente vinculada con el efectivo ejercicio de las obligaciones institucionales de los diferentes niveles de gobierno sobre la aplicación de los instrumentos y herramientas para el ordenamiento territorial y gestión y uso del suelo, y también con las obligaciones y atribuciones que los funcionarios públicos tienen sobre la aplicación las disposiciones previstas en la referida Ley, la regulaciones técnicas y la normativa local emitida por los GAD municipales y metropolitanos. Consecuentemente, el “Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”.



COMENTARIO

En la doctrina, el establecimiento de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, ya sea por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones, permite adoptar mecanismos de corrección sobre los comportamientos de la Administración Pública que no responden adecuadamente a las funciones que se les encomienda y subsecuentemente permite dirigir la acción pública a la efectiva y oportuna aplicación de la normativa.

Art. 106

Infracciones leves. *Son infracciones leves:*

1. *Aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo que contraríen lo establecido en esta Ley y demás normativa aplicable, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.*
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.*
3. *No registrar los planes de ordenamiento territorial, o sus actualizaciones ante la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en un plazo de sesenta días a partir de su publicación.*
4. *No proporcionar la información requerida por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 76.

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 30.



COMENTARIO

La determinación de las infracciones en la LOOTUGS observa los principios de gradualidad y proporcionalidad. El principio de gradualidad implica establecer una infracción en función del grado de incumplimiento normativo o del daño que puede producir una acción u omisión. En virtud de lo anotado, las infracciones se gradúan en leves, graves y muy graves.

El COOTAD establece varias directrices en cuanto al principio de proporcionalidad disponiendo que en la imposición de sanciones se deberá guardar la “debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la gradación de la sanción a aplicar: a) La trascendencia social y el perjuicio causado por la infracción cometida; b) El grado de intencionalidad; c) La reiteración o reincidencia en la comisión de las infracciones; y, d) La cuantía del eventual beneficio obtenido”. Concordantemente, el ERJAFE establece que las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad. Salvo lo previsto en la Ley, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la Administración Pública Central, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la gradación de la sanción a aplicar:

- A. *La existencia de intencionalidad o reiteración;*
- B. *La naturaleza de los perjuicios causados; y,*
- C. *La reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.*

Las infracciones leves previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 106 de la LOOTUGS deben ser determinadas previa evaluación de la gravedad de la infracción, es decir, que la aprobación, aplicación o emisión de actos administrativos relativos al ordenamiento territorial emitidos por las instituciones del Gobierno central como de los GAD, no constituyan infracciones más graves previstas en los artículos siguientes. Mientras que las infracciones de los numerales 3 y 4 están sujetas a la determinación de la obligación de registro de los planes de ordenamiento territorial y de la remisión de información requerida por la Superintendencia y no dependen de la determinación de mayor gravedad en el incumplimiento o en la generación de un daño.

Art. 107 **Infracciones graves.** *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.*
2. *Aprobar o ejecutar planes urbanísticos y obras de urbanización que incumplan los estándares urbanísticos contemplados en la normativa vigente.*
3. *Incumplir con la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.*
4. *Incumplir con la obligación de aplicar los instrumentos que, de conformidad con esta Ley, sean obligatorios.*
5. *Aprobar unidades de actuación urbanística, los permisos y autorizaciones establecidos en esta Ley a solicitudes que no se encuentren suscritas por una o un profesional con título de tercer nivel en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia.*
6. *Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, conforme con lo establecido en la Ley.*
7. *No subir la información actualizada del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, de conformidad con lo señalado en esta Ley y con las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos que el ente administrador establezca para el efecto.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 76.

COIP: Art. 23.

Código civil (Libro IV): Arts. 1485, 1453.

LOTAIP: Art. 7.

Ley Orgánica de Comunicación: Art. 22.



COMENTARIO

Las infracciones graves de la LOOTUGS tipifican conductas de acción y omisión. Estas últimas se pueden identificar como el incumplimiento del control y establecimiento de sanciones previstas principalmente para el uso y gestión del suelo en las ordenanzas municipales y metropolitanas que regulan esa materia.



COMENTARIO

Además es necesario determinar que para la aplicación de varias de las infracciones se requiera la expedición de normativa secundaria o regulaciones técnicas para que pueda determinarse la responsabilidad administrativa como la respectiva sanción como es el caso de contar con la normativa del sistema nacional de catastro y las regulaciones técnicas que el Consejo Técnico debe emitir para la aplicación de los instrumentos de uso y gestión del suelo.

Art. 108

Infracciones muy graves. *Son infracciones muy graves:*

1. *Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan:*
 - A. *La legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.*
 - B. *La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos.*
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.*
3. *Incumplir el deber de control del cumplimiento de la normativa en materia de construcción.*
4. *Incumplir el deber de control del ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo que implique poner en peligro la vida e integridad física de las personas.*
5. *Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por entidades públicas que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos y cuyo control no sea competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. En el caso de que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas, se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.*
6. *Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.*



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 11, 226, 233.

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 98, 104, 105, 228



COMENTARIO

Las infracciones muy graves hacen un reenvío a la legislación de riesgos como a la legislación de conservación patrimonial que comprende tanto el patrimonio natural como cultural y a la legislación secundaria relativa a la construcción. En este sentido, la Superintendencia deberá determinar en un primer momento si las conductas que se presumen infractoras han incurrido en incumplimiento de las normas de prevención de riesgos, las normas de conservación in situ del patrimonio natural y las de conservación y manejo del patrimonio cultural, seguidamente se deberá conformar la existencia del riesgo a la integridad o vida de las persona o de daños al patrimonio cultural o natural.

Por otro lado, en cuanto a la transformación de suelo rural tipifica dos infracciones: la primera se establece como infracción muy grave la transformación de suelo rural a urbano; es decir, de aquel suelo rural que no tiene la categoría de suelo rural de expansión urbana; y la segunda cuando no se cumpla con lo establecido en el PUGS y cuando la determinación del suelo rural de expansión urbana no cumpla las condiciones establecidas en la LOOTUGS como en la normativa secundaria.

Es necesario considerar que dentro de la infracciones muy graves se encuentran aquellas construcciones que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos, ya sea de obras construidas por entidades públicas no sujetas al control de los GAD, como en el caso de obras de los sectores estratégicos establecidos en los respectivos planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico o en los planes sectoriales, o de obras construidas por los propios GAD municipales o metropolitanos.

Art. 109

Sanciones. *Adicionalmente a las sanciones previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, las infracciones descritas en esta Ley serán sancionadas con multa de:*

1. *Infracciones leves: entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y veinte salarios básicos unificados de los trabajadores en general.*
2. *Infracciones graves: entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.*
3. *Infracciones muy graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.*

A más de las sanciones pecuniarias, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo dispondrá la obligación de reparación de los bienes afectados.

Se establece el derecho de repetición a favor de la entidad sancionada en contra de los servidores públicos que por su acción u omisión hayan permitido el cometimiento de la infracción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales del caso.

La reincidencia en el cometimiento de las infracciones previstas en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Arts. 11, 226, 233.

LOGJCC: Art.18

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 259, 343



COMENTARIO

Las sanciones aplican el principio de gradualidad en función de la gravedad de la infracción y se enmarcan en la reparación que debe realizar el infractor, que en este caso pueden ser los entes del gobierno central como de los GAD. La Superintendencia debe determinar la existencia de daños patrimoniales, en tal sentido la reparación de conformidad con la doctrina y la legislación nacional, deberá procurar la restitución de las cosas al estado en el que se encontraban antes de daño.

Art.110

Procedimiento y recursos. *Las sanciones que sean de competencia de la Superintendencia serán resueltas por el órgano competente de la Superintendencia, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento a esta Ley, con respeto al debido proceso y con la garantía del derecho a la defensa.*

Hasta antes de la emisión de la resolución por parte de la Superintendencia, la entidad pública sujeta a control de la Superintendencia podrá ofrecer un compromiso tendiente a enmendar la acción u omisión motivo del procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados. La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite.

De la resolución que emita el órgano competente se podrá apelar ante la o el Superintendente, cuya resolución causará estado en la vía administrativa.

En el caso de las infracciones contenidas en los numerales 5 y 6 del artículo 108 de esta Ley, la Superintendencia podrá disponer la suspensión temporal de la obra o de su uso en el caso que ya está concluida. En la resolución final se impondrá, de ser el caso, la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u otras medidas urgentes, a costa de la entidad pública infractora.

Si dentro de este procedimiento se estimara que el acto en análisis pudiera ser constitutivo de una infracción penal, el órgano competente de la Superintendencia presentará la denuncia ante la Fiscalía General del Estado, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar. De igual forma se remitirá el expediente a otros organismos de control en el caso de detectar presuntas infracciones de competencia de estos.



CONCORDANCIAS

ERJAFE: Arts. 173, 176.

****Código Orgánico Administrativo:** Título I, Capítulo II.



COMENTARIO

Uno de los elementos novedosos que se establecen dentro del proceso de juzgamiento a cargo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es la posibilidad de que, antes de emitir la resolución en procedimiento de juzgamiento, la entidad procesada pueda establecer un compromiso tendiente a enmendar la acción u omisión motivo del procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados y, en caso de que se acepte por parte de la Superintendencia el compromiso, la entidad procesada tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso. Este compromiso implica que se suspende el procedimiento de juzgamiento hasta verificar el cumplimiento del compromiso; además en caso de que se dé por cumplido el mismo, el procedimiento se archivará



COMENTARIO

y no se establecerá sanción alguna, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite. El compromiso deberá contener la reparación de los danos causados así como los mecanismos de indemnización.

Otro elemento de análisis es la posibilidad de que dentro del proceso puedan establecerse medidas cautelares como la suspensión temporal de la obra o de su uso en el caso de que ya esté concluida o en proceso de construcción a cargo de entes del gobierno central, cuyos proyectos no se encuentren bajo el control de los GAD cuando los proyectos de construcción de obras a cargo de los GAD no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos. Estas medidas podrán ratificarse en la resolución, incluso podrá disponerse el derrocamiento, por tanto, se encuentran vinculadas a las sanciones pecuniarias y de reparación patrimonial. En otras palabras, a más de la sanción pecuniaria y de reparación puede disponerse la suspensión temporal y definitiva de la construcción o el uso según sea el caso o, en su defecto, disponerse el derrocamiento. Es necesario considerar que la ratificación de estas medidas debe efectivizarse considerando la existencia o no del cumplimiento del compromiso adquirido por la entidad procesada.

Capítulo III

Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

Art. 111

Responsabilidad. *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.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 395, 398, 401.

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 343.



COMENTARIO

Los GAD municipales o metropolitanos tienen potestad sancionadora como facultad de regulación. En el primer caso pueden iniciar procesos de juzgamiento por infracciones cometidas tanto por entes públicos como personas de derecho privado que se encuentren tanto en el ámbito de su jurisdicción como de su competencia. En el segundo caso, los GAD municipales y metropolitanos pueden tipificar infracciones en materia de gestión y uso del suelo en ejercicio de sus competencias. Por tanto, la potestad sancionadora se ejerce sobre las infracciones previstas en esta Ley como en las ordenanzas municipales y metropolitanas expedidas en esta materia.

Por otro lado, la potestad sancionadora de los GAD municipales y metropolitanos se establece con excepción de aquellos procesos de juzgamiento sobre las infracciones que son de competencia de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

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.
2. No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
3. Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.
4. Obstaculizar o impedir la función de inspección de la autoridad municipal o metropolitana competente.



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 396, 397, 424.

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 343.



COMENTARIO

Las sanciones leves

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.*
 - C. *Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.*
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 del caso.*



CONCORDANCIAS

COOTAD: Arts. 396, 397, 424.

****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 343.

Art. 114

Sanciones. *Serán sujetos infractores las personas naturales o jurídicas que incurran en las prohibiciones o en las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley.*

Las infracciones señaladas en este capítulo, serán sancionadas con multa:

1. *Infracciones leves: entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.*
2. *Infracciones graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.*

Además de las sanciones pecuniarias, se impondrá, de ser el caso, la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u otras medidas urgentes, a costa del infractor; o el decomiso del beneficio obtenida con la infracción.

Los elementos constitutivos del espacio público que sean destruidos o alterados se restituirán.

La reincidencia en el cometimiento de las infracciones previstas en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista.

**CONCORDANCIAS****COOTAD:** Arts. 396, 397, 399, 400, 424****Código Orgánico Administrativo:** Arts. 29, 343**COMENTARIO**

Las sanciones a las infracciones de competencia para el juzgamiento de los GAD municipales y metropolitanos son de naturaleza pecuniaria y material. La primera se establece de forma directa sobre el infractor y la segunda sobre la obra ya sea suspendiéndola o derrocándola; esta última además puede operar independientemente de que se trate de una infracción leve o grave.

Art. 115

Procedimiento y recursos. *Para la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley, que sean competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, se observarán el procedimiento y los recursos administrativos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

**CONCORDANCIAS****COOTAD:** Arts. 395, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410.**ERJAFE:** Arts. 173.****Código Orgánico Administrativo:** Título I, Capítulo II.



DISPOSICIONES

DISPOSICIONES GENERALES

Primera. *Vivienda de interés social gestionada por el Gobierno Central.* En los nuevos proyectos inmobiliarios de interés social, ubicados en suelo urbano consolidado de propiedad del Estado y que estén destinados a cumplir el objeto y los fines de la presente Ley, se permitirá la asociación público-privada de conformidad con la normativa vigente.



CONCORDANCIAS

LOIAPP
COPCI



COMENTARIO

Para la ejecución de proyectos de vivienda social promovidos por el Gobierno central se permite la asociación público-privada siempre y cuando concurren las siguientes condiciones: que sean proyectos nuevos, que se vaya a realizar en suelo urbano consolidado y que cumpla los objetivos de la LOOTUGS. Las asociaciones público privadas si bien son por su naturaleza jurídica una modalidad de delegación a la iniciativa privada, tiene varios componentes diferentes a las otras modalidades como alianza estratégica o concesión. Se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, la cual tiene por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada y delimitando los lineamientos e institucionalidad para su aplicación.

En este contexto, en el Ecuador se ha definido a la asociación público-privada como una modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada.



COMENTARIO

Para dicho efecto se deben observar varios lineamientos como el riesgo de planificación y diseño de los aspectos constructivos. La operación y mantenimiento serán asumidos por el gestor privado cuando el proyecto público y el encargo incluyan estos componentes; los derechos y obligaciones del gestor privado se definirán en el correspondiente proyecto y contrato de gestión delegada.

Segunda. *Instrumentos aplicables a otros niveles de gobierno.* Los otros niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, podrán emplear los siguientes instrumentos de gestión del suelo:

1. *Anuncio de proyectos.* Todos los niveles de gobierno anunciarán los proyectos para las obras que vayan a ejecutar de conformidad con lo establecido en esta Ley.
2. *Derecho de superficie.* Todos los niveles de gobierno podrán emplear este instrumento en suelo público de su propiedad.
3. *Afectaciones.* Todos los niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, con excepción de las juntas parroquiales rurales, podrán limitar las autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo por obras públicas e iniciativas de interés social, y otras que se definan en la ley. Para lo cual a más de inscribir la afectación en el Registro de la Propiedad, notificarán previamente al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, el cual no podrá emitir dichas autorizaciones.
4. *Banco de suelos.* El Estado central, a través del ente rector del hábitat y vivienda, podrá generar bancos de suelo para proyectos de vivienda de interés social.



COMENTARIO

El uso de los instrumentos de gestión de suelo de los otros niveles de gobierno se vincula con los principios de concordancia, articulación y coherencia que deben existir entre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial entre los diferentes niveles de gobierno, con el objeto de que las actividades, programas, proyectos y obras se realicen de manera coordinada y eviten conflictos en su ejecución. Es en ese contexto que los GAD y las entidades del Gobierno central realizarán los anuncios del proyecto con el objeto de fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas, al valor de la fecha



COMENTARIO

del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras.

Es importante considerar que, sobre la base de la coordinación, articulación y coherencia que deben tener los PDyOT, todos los niveles de gobierno (a excepción de los parroquiales), pueden limitar la emisión de actos administrativos por parte de los GAD municipales y metropolitanos relativos a urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo. Para que esto opere, los diferentes niveles de gobierno, a excepción de los GAD parroquiales, deberán contar dentro de sus respectivos instrumentos de planificación el detalle de las obras públicas e iniciativas de interés social, realizar la notificación al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano de manera oportuna y previo al inicio de las actividades de ejecución del proyecto; e inscribir la afectación en el respectivo Registro de la Propiedad del cantón en el cual se efectivizará la obra. Estas acciones realizadas por los diferentes niveles de gobierno limitan al GAD municipal a realizar cualquier acto administrativo mencionado líneas arriba sobre las áreas de ejecución del proyecto.

Adicionalmente esta obligación o limitación a los actos administrativos del gobierno municipal o metropolitano entra dentro de las facultades de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, puesto que deberá 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, la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo; y que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.

Tercera. *Colaboración interadministrativa para la formulación y tramitación de planes.* Los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden constituir mancomunidades o consorcios para ejercer sus competencias en la materia, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



CONCORDANCIAS

Constitución de la República: Art. 243.
COOTAD: Arts. 285, 286, 287.



COMENTARIO

La mancomunidad y un consorcio tienen por objeto la asociación de gobiernos autónomos descentralizados de un mismo nivel de gobierno para mejorar y efectivizar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. De esta manera, el COOTAD define a las mancomunidades como un mecanismo asociativo que se constituye en entidades de derecho público con personalidad jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados de un mismo nivel de gobierno contiguos, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.

Los consorcios son mecanismos asociativos que se constituyen en entidades de derecho público con personalidad jurídica entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las competencias concurrentes y la prestación de servicios públicos pertenecientes a su ámbito de competencia.

En virtud de lo anotado, la conformación de mancomunidades o consorcios conlleva a aplicar mecanismos asociativos que facilitan la articulación de la planificación de desarrollo y del ordenamiento del territorio y consecuentemente las actividades, planes, programas o proyectos que los GAD vayan a realizar en sus territorios sean articulados y complementarios.

Cuarta. *Infracciones cometidas por notarios.* Las infracciones a esta Ley que sean cometidas por notarios serán juzgadas por el Consejo Nacional de la Judicatura como error inexcusable.



CONCORDANCIAS

Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 301 A.



COMENTARIO

El error inexcusable, se configura cuando el operador jurídico desconoce los hechos que fundamentan la decisión, porque no los analiza de manera concreta y en concordancia con la Ley de la materia, tomando decisiones contrarias a la ley. De conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, el error inexcusable es una infracción gravísima, cuya sanción puede ser la destitución de la servidora o servidor de la función judicial. La calificación del error inexcusable debe ser motivada y realizada por el Consejo de la Judicatura es la autoridad que califica el error inexcusable.

Quinta. *Firma de un profesional.* Los instrumentos técnicos de las unidades de actuación urbanística; solicitudes de permisos de edificación, mejoras, conservación y habilitación; planos arquitectónicos; y demás instrumentos técnicos regulados en esta Ley, serán suscritos por un profesional con título de tercer nivel en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia, según corresponda.



COMENTARIO

El requerimiento de exigir a los sujetos de control que los instrumentos técnicos que se presenten ante los GAD municipales y metropolitanos permite avalar que dichos instrumentos se han desarrollado con criterio técnico observando tanto lo dispuesto en la LOOTUGS como en la normativa secundaria que el Consejo Técnico emita.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo se conformará dentro del plazo de sesenta días, contados a partir de la publicación en el Registro Oficial de la presente Ley.

Segunda.

En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, será nombrado la o el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se conformará dentro del plazo de ciento ochenta días adicionales.

Tercera.

En el plazo de treinta días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, el ente rector de hábitat y vivienda expedirá las regulaciones correspondientes para la conformación y funciones del Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado; y establecerá normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento y actualización de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles.

Cuarta.

El ministerio rector del hábitat y vivienda, en un plazo de noventa días a partir de la publicación en el Registro Oficial de la presente Ley, convocará y presentará al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo para la inmediata aprobación y emisión de las regulaciones nacionales sobre uso y gestión del suelo.

Quinta.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales. Sin embargo, en el caso de realizar alguna intervención que, según la normativa vigente, requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención.

En el caso de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos incumplan con el plazo antes indicado, serán sancionados de conformidad con la infracción del artículo 106, numeral 1 de esta Ley.

Sexta.

Las licencias, permisos y autorizaciones concedidas de conformidad con la legislación existente anterior a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, subsistirán por el tiempo en que fueron concedidos.

Las licencias, permisos y autorizaciones que se encuentren en trámite de aprobación deberán cumplir la normativa municipal existente anterior a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

Séptima.

La o el Presidente de la República expedirá el Reglamento a esta Ley en el plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Octava.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en un plazo de dos años de la vigencia de esta Ley finalizarán la regularización de asentamientos humanos de hecho constituidos de forma previa al 28 de diciembre de 2010 que no se encuentren en áreas protegidas o de riesgo no mitigable y cuyos pobladores justifiquen la tenencia o la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable. A su vez, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos deberán finalizar, en el plazo de cuatro años, la construcción de los sistemas públicos de soporte necesarios en las zonas objeto del proceso de regularización, en particular respecto del servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos.

En el caso que el proceso de regularización no se concluya en el plazo antes indicado se podrá aplicar el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a su regularización y de ser el caso a la construcción de los sistemas públicos de soporte.

De autorizarse la intervención el Consejo Nacional de Competencias aprobará el mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera.

Para la redefinición predial de los asentamientos de hecho, y con la finalidad de dotar de flexibilidad a los procesos de regularización física y legal, el lote podrá tener condiciones especiales de fraccionamiento u otros parámetros urbanísticos pertinentes.

Si la superficie considerada para la asignación de lotes sociales a los beneficiarios identificados es inferior a la extensión de la zona objeto de la declaratoria de regularización prioritaria, el excedente de los lotes resultantes podrá venderse con la finalidad de financiar las infraestructuras y equipamientos, en sujeción al principio de corresponsabilidad entre los poderes públicos y la población afectada.

Novena.

Para contribuir en la actualización del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y los metropolitanos realizarán un primer levantamiento de información catastral, para lo cual contarán con un plazo de hasta dos años, contados a partir de la expedición de normativa del ente rector de hábitat y vivienda, señalada en la Disposición Transitoria Tercera de la presente Ley. Vencido dicho plazo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos que no hubieren cumplido con lo señalado anteriormente, serán sancionados de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 107 de esta Ley.

Una vez cumplido con el levantamiento de información señalado en el inciso anterior, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos actualizarán la información catastral de sus circunscripciones territoriales de manera continua y permanente, atendiendo obligatoriamente las disposiciones emitidas por la entidad rectora de hábitat y vivienda.

Una vez expedidas las regulaciones del Sistema Nacional de Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, el ente rector del hábitat y vivienda deberá cuantificar ante el Consejo Nacional de Competencias el monto de los recursos requeridos para el funcionamiento del aludido Catastro, a fin de que dicho Consejo defina el mecanismo de distribución, con cargo a los presupuestos de los gobiernos municipales y metropolitanos, que se realizarán mediante débito de las asignaciones presupuestarias establecidas en la ley.

Décima.

Hasta que se apruebe la normativa técnica correspondiente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados aplicarán los parámetros técnicos aprobados en sus respectivas ordenanzas que no se contraponga a esta Ley.

Décimo primera.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos realizarán en el plazo de un año una evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes en su jurisdicción, en especial las de alta concurrencia de personas, según los parámetros establecidos por el Consejo Técnico, con la finalidad de determinar aquellas que incumplan con las normas sobre construcción y riesgo. En caso de determinar incumplimientos que pongan en peligro

dichas estructuras frente a fenómenos naturales se declararán en ruina y se aplicará lo dispuesto en el artículo 82, numeral 2 de esta Ley. En el caso de incumplimiento de esta obligación el ente rector nacional realizará dicha evaluación a costa del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Para el efecto se aplicará el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Esa misma obligación tendrá el Gobierno Central en el plazo de un año en todas las infraestructuras, edificaciones y construcciones de las instituciones públicas, en especial las de alta concurrencia de personas, que se ubiquen en zonas rurales o sean parte de los sectores estratégicos, según los parámetros establecidos por el Consejo Técnico. En caso de determinar incumplimientos que pongan en peligro dichas estructuras frente a fenómenos naturales se adoptarán las medidas necesarias para remediarlos y de no ser posible se dispondrá su derrocamiento.

En el caso que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos incumplan los plazos antes indicados incurrirán en la infracción contemplada en el artículo 108 numerales 5 y 6, respectivamente.

Décimo segunda.

Hasta que se constituyan los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales las competencias exclusivas sobre ordenamiento territorial de este nivel de gobierno continuarán bajo la responsabilidad del Gobierno Central que las ejercerá en la Estrategia Territorial Nacional.

Décimo tercera.

La dotación de servicios públicos, especialmente los sistemas públicos de soporte, en los asentamientos humanos consolidados existentes hasta la entrada en vigencia de esta Ley deberán ser construidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en el plazo de cinco años. En caso de no realizarse en ese plazo, se podrá aplicar el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a hacerlo directamente.

De autorizarse la intervención, el Consejo Nacional de Competencias aprobará el mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera.

DISPOSICIONES REFORMATORIAS

Primera.

Refórmese el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la siguiente manera:

1. Agréguese al final del literal f) del artículo 6 la frase “salvo disposición expresa en contrario”.
2. Agréguese al final del literal h) del artículo 41 lo siguiente: “, respetando el lote mínimo y demás normativa urbanística del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano”.
3. En el literal b) del artículo 304 agréguese después de la palabra “territorial”, la siguiente frase: “y demás instrumentos de planeamiento del suelo y su gestión”.
4. Sustituir el artículo 424 por el siguiente:

Art.424. Area verde, comunitaria y vías. En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público.

Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización.

La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio.

En el caso de predios con una superficie inferior a tres mil metros cuadrados, la municipalidad o distrito metropolitano, podrá optar entre exigir la entrega del porcentaje establecido en los incisos previos de áreas verdes y equipamiento comunitario del área útil del terreno o su compensación en dinero según el avalúo catastral del porcentaje antes indicado, de conformidad con lo establecido en la ordenanza municipal correspondiente. Con estos recursos la municipalidad de berá crear un fondo para la adquisición de áreas verdes, equipamiento comunitario y obras para su mejoramiento. En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes, podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.”

5. *Sustituir el inciso 1 del artículo 470 por el siguiente:*

“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, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas.”

6. *Al final del artículo 557 agregar lo siguiente: “y concesión onerosa de derechos”.*

7. *En el artículo 596, numeral 4, eliminar lo siguiente: “; debido a los costos ocasionados a la Municipalidad por la construcción de equipamiento de obras de infraestructura para atender servicios básicos del asentamiento humano.”*

Segunda. *Refórmese el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la siguiente manera:*

1. *En el Título I del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra “desarrollo”, agréguese (,) y la frase “el ordenamiento territorial”.*
2. *En el Capítulo Primero del Título I del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra “desarrollo”, agréguese la frase “y del ordenamiento territorial”.*
3. *En el artículo 18 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas luego de la palabra “desarrollo”, agréguese la frase “y del ordenamiento territorial”.*
4. *Sustitúyase el numeral 5 del artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:*

“Un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios; y parroquial rural, municipal y provincial en el caso de las regiones.”

5. *En la Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título II del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra “desarrollo”, agréguese “,” y la frase “la estrategia territorial nacional”.*
6. *Sustitúyase el numeral 6 del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:*

“Estrategia Territorial Nacional y lineamientos de planificación territorial; y,”

7. A continuación del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, agréguese los siguientes artículos:

Art. 36.1. De la Estrategia Territorial Nacional.- 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. La Estrategia contendrá lineamientos de política específicos para zonas de frontera, la Amazonía, el régimen especial de Galápagos y el territorio marino costero, sin detrimento de su carácter nacional.

Art. 36.2. Contenido de la Estrategia Territorial Nacional. La Estrategia Territorial Nacional tendrá como contenidos mínimos los siguientes:

- 1. Descripción e interpretación de las características actuales y potenciales del territorio nacional;*
- 2. La definición de un modelo de ordenamiento territorial nacional, que considerará las características territoriales y los objetivos y planteamientos nacionales;*
- 3. Directrices y lineamientos territoriales de escala nacional que deben aplicarse en el resto de instrumentos de ordenamiento territorial;*
- 4. Directrices para la articulación de las decisiones de los distintos niveles de gobierno en el territorio nacional; y,*
- 5. Metas e indicadores.*
- 6. En el epígrafe del artículo 37 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra “Plan”, agréguese la frase “y de la Estrategia Territorial Nacional”; asimismo, en el inciso primero, luego de la frase “Plan Nacional de Desarrollo”, agregar la frase “y la Estrategia Territorial Nacional”.*
- 7. Sustitúyase el artículo 38 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:*

Art. 38. Aprobación del Plan y de la Estrategia Territorial Nacional. La o el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, presentará el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución.

Mientras no sea aprobado el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional, no se podrá presentar la programación presupuestaria cuatrianual ni la proforma presupuestaria.

Si el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional no es aprobado por el Consejo Nacional de Planificación, hasta noventa días después de iniciada la gestión de la Presidenta o Presidente de la República, entrará en vigencia por mandato de esta Ley.

Una vez aprobado, el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional será remitido a la Asamblea Nacional para su debido conocimiento.”

10. Sustitúyase el artículo 39 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:

Art. 39. Seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo coordinará los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional en función de los procedimientos definidos en el reglamento de este Código. El informe anual de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo será presentado por la Presidenta o Presidente de la República a la Asamblea Nacional.

En caso de requerirse correctivos o modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Territorial Nacional, la Presidenta o Presidente de la República pondrá a consideración del Consejo Nacional de Planificación dicha propuesta, que será conocida y aprobada en un plazo no mayor de diez días.”

11. A continuación del artículo 40, en la Sección Tercera, del Capítulo Tercero, del Título II del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, agréguese los siguientes artículos:

Art.40.1. De los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico.El Gobierno Central podrá formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos.

Las determinaciones de estos planes tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

Las políticas y estrategias de estos planes especiales tendrán una visión de largo plazo, coherente con la duración del proyecto nacional de carácter estratégico. Los programas, subprogramas, proyectos y actividades financiadas con las rentas y regalías provenientes de la ejecución del proyecto respectivo, apuntalarán a la consecución de las prioridades de desarrollo nacionales.

El ente regulador del ordenamiento territorial expedirá las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto.

Art. 40.2. De los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Serán emitidos por los ministerios correspondientes y se deberán articular con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo expedirá los lineamientos, metodologías y las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, reporte, validación, actualización, seguimiento y evaluación, así como para la articulación con los otros niveles de gobierno.

Los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio contendrán, al menos, un diagnóstico del sector, la propuesta, el modelo de gestión, la planificación de los servicios públicos y el presupuesto respectivo del plan. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo definirá el contenido de cada componente.

Para la actualización de los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio se requerirá el informe favorable de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que considerará, entre otros aspectos, la visión de largo plazo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.”

12. *Sustitúyase el artículo 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:*

Art. 41. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

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

Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.”

13. *Sustitúyase el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:*

Art. 42. Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, al menos, los siguientes componentes:

A. Diagnóstico. *El diagnóstico de los planes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, por lo menos, lo siguiente:*

1. *La descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio;*
2. *La identificación y caracterización de los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional.*
3. *La identificación de las actividades económico-productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y na-*

tural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado.

4. *La identificación de proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio;*
5. *Las relaciones del territorio con los circunvecinos;*
6. *La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y,*
7. *El modelo territorial actual.*

B. Propuesta. *La propuesta de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrá, al menos, lo siguiente:*

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

C. Modelo de gestión. *Para la elaboración del modelo de gestión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados precisarán, por lo menos, lo siguiente:*

1. *Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan; y,*
2. *Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública.*
3. *Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.*

Para la determinación de lo descrito en el literal b, se considerará lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerarán la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Tercera.

Refórmese la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles de la siguiente manera:

1. Agréguese luego del artículo 75 el siguiente Capítulo:

“Capítulo II

Registro Único de Residencia

Art. 75.1. Del registro único de residencia. El registro único de residencia consiste en un padrón en donde se registra la residencia de las personas naturales, nacionales o extranjeras, en el territorio ecuatoriano.

Art. 75.2. Residencia. Para efectos de la aplicación de este capítulo, se entenderá por residencia al lugar habitual de morada o habitación de un individuo, independientemente del derecho de dominio, uso, usufructo o habitación que ejerza la persona respecto del inmueble en el que mora o habita; o de su calidad de arrendatario del mismo.

Si la persona es propietaria de varios bienes inmuebles, y siempre que no hubiera constituido sobre ellos derechos de uso, usufructo o habitación, ni los hubiera dado en arrendamiento; deberá registrar como su residencia todos los inmuebles de su propiedad, con la especificación del lugar habitual de morada o habitación, que será registrado como residencia principal. Los demás inmuebles serán registrados como residencias secundarias.

Art.75.3. Obligación de registrar la residencia. Están obligadas al registro todas las personas naturales mayores de edad, nacionales o extranjeras, que tengan su residencia en territorio ecuatoriano.

En caso de que las personas obligadas a registrar su residencia, habiten o moren con niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores que no puedan realizar el registro por sí mismas, o personas con discapacidad que no puedan ejercer esta obligación de manera personal, deberán registrar la residencia de éstas en el mismo acto.

El registro de residencia deberá ser actualizado periódicamente de conformidad con lo establecido en la presente Ley y demás normativa aplicable.

Las personas obligadas al registro de residencia deberán consignar información veraz sobre su residencia. En caso de que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación identifique falsedad en los datos consignados por una persona, será sancionada de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Art. 75.4.Registro y actualización de la residencia. Las personas están obligadas a registrar o actualizar su residencia cada vez que deban inscribir o registrar los hechos o actos relativos a su estado civil e identificación; cada vez que cambien de residencia, o cuando la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación lo requiera, según la normativa que establezca para el efecto.

Así mismo, están obligadas a registrar o actualizar su residencia para la elaboración del padrón electoral, de conformidad con la normativa emitida por el Consejo Nacional Electoral y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

El registro o actualización de residencia se deberá efectuar hasta un plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a la fecha en la que se modificó la residencia, caso contrario se aplicará la sanción prevista en este capítulo.

Art. 75.5. Alcance del registro único de residencia. Los datos consignados en el registro único de residencia constituyen prueba de la residencia de la persona, y servirán como fuente única para la elaboración del padrón electoral, para fines estadísticos y para el acceso a servicios públicos, de conformidad con la normativa que se dicte para el efecto.

Las entidades, organismos y dependencias del sector público y del sector privado que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos, están obligadas a utilizar el registro único de residencia para todos los casos en los que se requiera establecer la residencia de las personas naturales, nacionales o extranjeras, que se encuentran en territorio ecuatoriano.

Las certificaciones que de dichos datos expida la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, tendrán carácter de documento público para todos los efectos administrativos.

Art. 75.6. Del mantenimiento y custodia del registro único de residencia. La formación, mantenimiento, actualización, revisión y custodia del registro único de residencia es competencia de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación expedirá las regulaciones correspondientes para la conformación, funcionamiento e implementación del registro único de residencia, y será responsable de su actualización en los casos que corresponda.

Art. 75.7. Remisión de información. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación remitirá a la entidad encargada de la información estadística y censal, los datos del registro único de residencia, para la elaboración del censo de población y vivienda.

Para el efecto, la entidad encargada de la información estadística y censal regulará los estándares, protocolos, plazo y procedimiento para el envío de los datos del registro único de residencia; así como para la elaboración del censo por registros administrativos.

Art. 75.8. Sanciones por inobservancia de la obligación de registrar la residencia. La persona que, estando obligada al registro o actualización de su residencia y de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores que no puedan realizar el registro por sí mismas, o personas con discapacidad que les impida ejercer esta obligación, que habiten o moren con ella, no cumpla con su obligación de conformidad con lo señalado en esta Ley, será sancionada con una multa equivalente al uno por mil del salario básico unificado del trabajador en general, por cada día de retardo, contada a partir de la fecha en la que la obligación se vuelva exigible, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y demás normativa aplicable, hasta un máximo de un salario básico unificado del trabajador en general.

La persona que, estando obligada al registro o actualización de su residencia y de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores que no puedan realizar el registro por sí mismas, o personas con discapacidad que les impida ejercer esta obligación, que habiten o moren con ella, otorgue información falsa o inexacta, será sancionada con una multa equivalente al uno por mil del salario básico unificado del trabajador en general, por cada día de retardo, contada desde el día siguiente en el que se determinó la inexactitud o

falsedad de la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás normativa aplicable, hasta un máximo de un salario básico unificado del trabajador en general.”

2. *En el Título IV sustituir las palabras “CAPÍTULO II” por “CAPÍTULO III”.*
3. *Agréguese a continuación de la disposición transitoria cuarta lo siguiente:*

Quinta. En el plazo de 180 días contados a partir de la publicación de esta reforma en el Registro Oficial, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación adoptará las medidas que fueren pertinentes para garantizar el registro de residencia de las personas adultas mayores y personas con discapacidad; y desarrollará e implementará las herramientas tecnológicas necesarias, a fin de facilitar el registro o actualización en línea de la residencia.

Sexta. La obligación de registrar la residencia regulada en esta Ley entrará en vigencia una vez que se cumpla el plazo establecido en la disposición transitoria anterior.

Septima. La sanción por inobservancia de la obligación de registrar la residencia regulada en el artículo 75.8 de esta Ley entrará en vigencia en el plazo de un año contado a partir de la publicación de esta reforma en el Registro Oficial.

Octava. La obligación de elaborar el padrón electoral por parte del Consejo Nacional Electoral, con base en el registro de residencia, contemplado en el artículo 75.4 de esta Ley será aplicable a partir del año 2018.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Primera.

Deróguense los artículos 295, 296, 297, 298, 299, 466, 467, 468 y 469 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial No. 303, del 19 de octubre de 2010 y sus posteriores reformas.

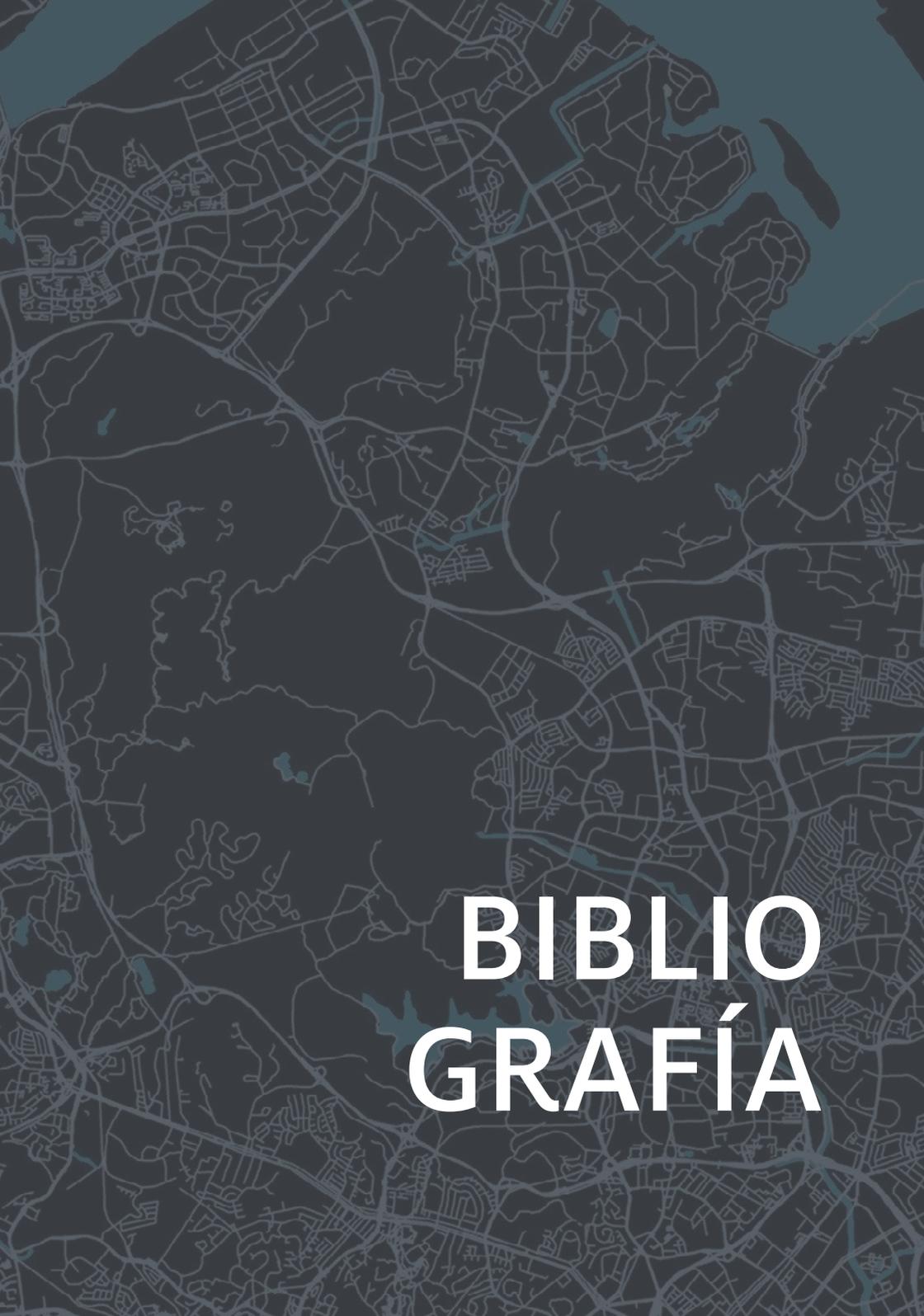
Segunda.

En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, será nombrado la o el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se conformará dentro del plazo de ciento ochenta días adicionales.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los veintiocho días del mes de junio de dos mil dieciséis.



BIBLIO GRAFÍA

Constitución de la República del Ecuador. *Decreto Legislativo*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Registro Oficial, Suplemento No. 351, 29 de diciembre de 2010.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial, Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial, Suplemento No. 306, 22 de octubre de 2010 y su última reforma de 05 de julio de 2016.

Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial, Suplemento No. 983, 12 de abril de 2017.

Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial, Suplemento No. 544, 9 de marzo de 2009.

Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento, No. 506, 22 de mayo de 2015.

Código Civil. Codificación No. 10. Registro Oficial, Suplemento No. 26, 24 de junio de 2005.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. Registro Oficial, Suplemento No. 536, 18 de marzo de 2002.

Ley de modernización del estado, Registro Oficial, Suplemento No. 349, 31 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial, Suplemento No. 78, 11 de septiembre de 2013.

Ley Organica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas, Registro Oficial, Suplemento No. 652, 18 de diciembre de 2015.



Con el apoyo de:



Implementada por



con el apoyo de



**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH