

RESOLUCIÓN No. SOT-023

EL SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 213 de la Constitución de la República 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 226 de la norma suprema, manda: “...Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal **ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.** Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución...”;

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”;

Que, el artículo 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que; “...Las instituciones-sujetas al ámbito de este código, excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reportarán a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo sus instrumentos de planificación institucionales, para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo definirá el instrumento de reporte. Mediante normativa técnica se establecerán las metodologías, procedimientos, plazos e instrumentos necesarios, que serán de obligatorio cumplimiento”;

Que, el Artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo crea 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; otorgándole a ese organismo las competencias de vigilancia, control y capacidad sancionatoria;

Que, de acuerdo a lo establecido en el primer inciso del artículo 97 y numeral 2 del artículo 98 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, el Superintendente ejerce la representación legal y le corresponde expedir los reglamentos que sean necesarios para el funcionamiento de la institución;

Que, el numeral 1.3.1.1 “**GESTIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA**” del artículo 11 del “**ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS, SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO**”, expedido mediante Resolución No. SOT-001-2017 de 20 de diciembre de 2017, establece como una de las atribuciones del Coordinador (a) General de Planificación y Gestión Estratégica “...f) *Dirigir, asesorar, coordinar y consolidar con las Unidades Administrativas de Planta Central y Desconcentradas, la elaboración de la Programación Anual de Planificación, la Programación Plurianual de la Planificación Institucional, Plan Estratégico y Modelo de Gestión institucional...*”;

Que, la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica, presentó la propuesta del Plan Estratégico Institucional 2018-2021 para la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 98 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;

RESUELVE:

ARTÍCULO UNO. – Aprobar el Plan Estratégico Institucional 2018-2021 de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, mismo que con sus respectivos anexos, forma parte integrante de la presente resolución.

ARTÍCULO DOS. – Disponer que los Intendentes Nacionales, Coordinadores Generales, Directores Nacionales, Intendentes Zonales, en coordinación con el Intendente General procedan a la ejecución del Plan Estratégico Institucional 2018-2021.

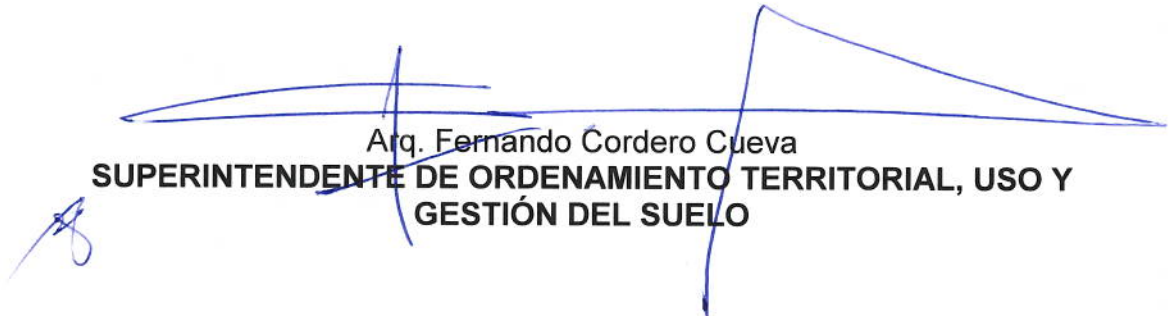
ARTÍCULO TRES. - Encargar a la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, realice el seguimiento, evaluación, y difusión interna de los resultados del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional 2018-2021.



ARTÍCULO CUATRO. - Disponer que la Coordinación General Administrativa Financiera la publicación de la presente resolución en el Portal Web de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Expedida en la ciudad de Cuenca, a los **12 JUN 2018**

Regístrese, comuníquese, cúmplase y archívese



Arq. Fernando Cordero Cueva
**SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y
GESTIÓN DEL SUELO**



SOT

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2018-2021

Índice

INTRODUCCIÓN	3
1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL	5
1.1. Normas Constitucionales	5
1.2. El Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo, en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP-	7
1.3. El Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOTUS-	7
2. ANÁLISIS SITUACIONAL	11
2.1. Los grandes problemas del Ecuador vinculados con el Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo	11
A. Desequilibrios e Inequidades Territoriales	11
B. Degradaciones Ecológicas y Despilfarro de Recursos Naturales	12
C. Ignorancia de los Riesgos Naturales en la localización de actividades	16
D. Mezcla y superposición de usos incompatibles	17
E. Falta de accesibilidad para la explotación de los Recursos Naturales y de Zonas potencialmente productivas	18
F. Falta de accesibilidad de la población a los lugares de trabajo	19
G. Dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población	20
H. Conflictos entre actividades y sectores económicos	21
I. Superposición de competencias y falta de coordinación entre entidades del sector público	22
2.2. El Ordenamiento Territorial	23
2.3. Los fines y objetivos del Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo en el Ecuador	24
A. Fines	24
B. Objetivos Estratégicos	25
2.4. Los Instrumentos de Ordenación Territorial, Planeamiento Urbanístico y Uso y Gestión del suelo, previstos en la Constitución y la Ley	26
2.5. La práctica de la formulación y aplicación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial por los distintos niveles de gobierno	27
A. La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial	27
B. La ausencia de evaluación de la ejecución o aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial dispuestos por el COOTAD.	31

C.	La tarea de Senplades en relación a los Planes de Ordenamiento Territorial.	32
D.	La falta de concordancia entre los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Planes de Ordenamiento Territorial.	32
E.	Débil gestión de las municipalidades en cuanto al control y sanción de las actuaciones en el territorio.....	33
3.	DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL	36
3.1.	Proceso de conformación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	36
3.2.	Facultades y atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo	39
3.3.	Aprobación y Validación de la SOT	46
-	Matriz de Competencias:	46
-	Modelo de Gestión:	47
-	Estructura Institucional y Estatuto Orgánico:.....	47
4.	ELEMENTOS ORIENTADORES INSTITUCIONALES	49
4.1.	Visión	49
4.2.	Misión	49
4.3.	Principios y Valores Institucionales	49
4.4.	Objetivos Estratégicos Institucionales	50
4.5.	Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo	50
4.6.	Elementos del Modelo de Gestión Institucional	54
5.	ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS	57
5.1.	Estrategias.....	57
5.2.	Indicadores	59
5.3.	Mapa Estratégico de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	61
5.4.	Objetivo, Programa, Proyecto/Actividad y Presupuesto	62
6.	EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	70
A.	Elaboración de los Instrumentos de Planificación Institucional (PPPP y PAP) 70	
B.	Diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos institucionales: KALLARI.....	70
	BIBLIOGRAFÍA	71

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOTUS- en el título correspondiente al Régimen Institucional, crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo -SOT-, para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, así como del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, ámbitos de competencia municipal. La misma norma señala que la superintendencia funcionará de forma desconcentrada e independiente y tendrá autonomía administrativa económica y financiera. El 6 de julio de 2017, fue posesionado por la Asamblea Nacional el primer Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, teniendo a partir de esta fecha y de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda de la LOTUS, el plazo de ciento ochenta días para la conformación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, como en efecto ocurrió el 29 de diciembre de 2017.

En el Estado constitucional de derechos que rige en Ecuador, la SOT enmarca su gestión en el ejercicio de los derechos del Buen Vivir, con énfasis, en los relativos a la ciudad y al territorio, a fin de coadyuvar a que todos los ciudadanos dispongan de las mismas posibilidades de acceso a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, a la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, a la participación ciudadana, entre otras expresiones territoriales, precautelando el manejo eficiente y racional de los recursos y la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

Con un enfoque renovado e innovador de gestión pública, la SOT prioriza en su Plan Estratégico Institucional 2018 – 2021, una serie de estrategias, programas y proyectos, así como la misión y visión, estableciendo las directrices a tener en consideración para el logro de los objetivos planteados, en concordancia al Plan Nacional de Desarrollo vigente. Este instrumento se constituye en la base sobre el cual se construye otros instrumentos de planificación institucional, como la planificación anual y plurianual, la proforma presupuestaria, entre otros, con la finalidad de proyectar los requerimientos institucionales para los próximos cuatro años.

El Plan Estratégico Institucional 2018 – 2021, se estructura en seis capítulos, el primero aborda el marco constitucional y legal sobre el Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión de Suelo y las Superintendencias. El segundo capítulo, pone en evidencia la situación actual de la política de ordenación del territorio en Ecuador; establece los fines, objetivos y la práctica de la formulación, coordinación y aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno. En el capítulo tres, se describe la institución desde su proceso de conformación, definiendo sus facultades y atribuciones en correspondencia con la LOTUS. En el capítulo cuatro, se reconoce los elementos orientadores de la Superintendencia y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021. El capítulo cinco, describe las estrategias programas y proyectos de la institución; y el capítulo seis establece la forma de ejecución y seguimiento al Plan Estratégico Institucional.



1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1.1. Normas Constitucionales

La Constitución en su Título V “*Organización Territorial del Estado*”, Capítulo cuarto “*Régimen de Competencias*”, Artículos 262, 263, 264 y 267, dispone como una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, la “*planificación del desarrollo*” de sus territorios y la “*formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial*”, disponiendo un conjunto de articulaciones entre niveles de planificación.

La misma Constitución, también dispone que será competencia exclusiva del Estado o Gobierno central, la “*planificación nacional*”, en tanto que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas —COPFP—, en su Artículo 10 dispone que el Gobierno central formulará como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, la “*Estrategia Territorial Nacional*”, que permita la “*planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas...*” y “*...la coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbitos de sus competencias.*” De esta manera, es la ley, el COPFP, la que otorga al Gobierno central la competencia de ordenamiento territorial.

Así, la integración de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales y territoriales del modelo de desarrollo humano que subyace en la Constitución, ratifica entonces que éste debe ser motivo de planificación y gestión en los niveles territoriales establecida por ella misma, disposición -vale destacar-, radicalmente distinta de sus predecesoras y que tiene implicaciones positivas, entre otras:

- Recupera las dimensiones territoriales internacionales del desarrollo, históricamente postergadas por la visión y gestión centralista de éste y con ellas injustamente las realidades, potencialidades y oportunidades de los territorios que conforman el Ecuador.
- Posibilita, por tanto, que los territorios internacionales ya no sean elementos subordinados al centralismo, unos espacios geográficos simples soportes de las actividades humanas determinadas por las políticas nacionales, unos territorios uniformes e indiferenciados.
- Obliga en consecuencia a que las dimensiones del desarrollo alcancen expresiones y relaciones específicas en todos los niveles territoriales y estructuren unidades con dinámicas propias, sustentadas en el principio constitucional por el que Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

- Busca con más responsabilidad la equidad territorial, en términos de igualdad de oportunidades, sin que pueda reducirse a la dimensión socioeconómica en la medida que su propia consecución demanda la dimensión espacial. De ahí su pertinencia a la transformación que se pretende alcanzar en el Ecuador mediante la territorialización del desarrollo.
- La posibilidad de adecuar la organización territorial del Estado a la diversidad territorial, ambiental, productiva y étnica del país, instituyendo, como manda la Constitución, regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población.
- Da salida, si el gobierno regional supera el “vacío del gobierno intermedio”, a proyectos políticos concertados entre diversos actores sociales en varias latitudes ecuatorianas, para administrar y planificar el desarrollo de sus territorios y gestionar de manera autónoma los asuntos que sean de su interés, afirmando así los procesos de integración territorial.
- Abre una oportunidad para que el desarrollo local -parroquial rural, cantonal y provincial-, tenga carácter endógeno y profundice a través de los gobiernos parroquiales rurales, la descentralización y democratización del Estado; lo que podría ser una interesante táctica para enfrentar los problemas del medio rural.
- Posibilita a la diversidad de territorios aprovechar del enfoque estratégico de la planificación, lo que supone: descubrir sus oportunidades, ubicar sus problemas en una perspectiva más global, encaminar sus energías y recursos a las prioridades, impulsar la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario, generar la coordinación entre instituciones y niveles de la administración; y, proporcionar una visión común de la situación de los territorios entre esos sectores; y,
- Permite que las competencias “*planificar el desarrollo*” y “*formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*” concentren los intereses colectivos propios de las comunidades regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales y, en suma, de los intereses genuinos que gestionan sus instancias de poder.

Por otra parte, la Constitución en su Título IV “*Participación y Organización del Poder*”, Capítulo quinto “*Función de Transparencia y Control Social*”, Sección cuarta “*Superintendencias*”, Artículo 213, dispone que: “*Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del*

control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley [...]”.

De lo expuesto en el conjunto de normas constitucionales antes transcritas, se desprende en principio que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, es un organismo técnico de vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, y uso y gestión de suelo, atribuidas a los distintos niveles de gobierno, en el marco de la Constitución y la ley.

1.2. El Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo, en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP-

Esta norma vigente desde el 22 de octubre de 2010 (Registro Oficial N° 306), en su Título II, *“Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”*, su Capítulo I versa sobre las *“Generalidades”*, el Capítulo II trata de las *“Entidades del Sistema”*, que incluyen al Consejo Nacional de Planificación y a los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cuanto a su conformación y funciones; y, la coordinación del sistema. Artículos del 18 al 29.

A su vez, en el Capítulo III *“De los Instrumentos del Sistema”*, Artículos del 30 al 54, se regula la información para la planificación y en general para los instrumentos que lo integran: su carácter, alcance, contenidos mínimos, formulación, aprobación, seguimiento y evaluación:

- El Plan Nacional de Desarrollo,
- La Estrategia Territorial Nacional
- Los Lineamientos y Políticas del Sistema
- Los Planes Especiales para Proyectos Nacionales de Carácter Estratégico.
- De los Planes Sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el Territorio
- De los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
- De los Instrumentos Complementarios del Sistema

1.3. El Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOTUS-

Esta ley vigente desde el 5 de julio de 2016 (Registro Oficial N° 790), en el Título I fija sus *“Principios y Reglas Generales”*; en el Título II *“Ordenamiento Territorial”*, Capítulo I, la *“Definición y objeto”* del ordenamiento territorial; y, en el Capítulo II *“Instrumentos de ordenamiento territorial”*, identificados en el Artículo 12, en los siguientes términos:

- Instrumentos de planificación supranacional: planes fronterizos, binacionales, regionales y otros que se considere pertinentes.
- Instrumentos del nivel nacional: 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 deben ser elaborados, aprobados y ejecutados por el Gobierno central.
- Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y los planes complementarios. La formulación, sanción y aplicación de estos planes será responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados y para el efecto, de conformidad con el Artículo 14, deberán observarse las normas técnicas que expida el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

El Artículo 15 precisa la naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial, así: *“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.”*

Por su parte, en su Título III *“Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”*, esta ley aborda los siguientes contenidos en esta materia:

- Capítulo I *“Suelo”*, su concepto, clasificación y aprovechamiento. Artículos del 16 al 26; y,
- Capítulo II *“Planeamiento”*, Artículos 27 y 28, identifica y caracteriza a los *“Planes de uso y gestión de suelo”* —PUGS—, cuyo ámbito de actuación es el conjunto del territorio cantonal, por tanto, incluye al suelo urbano —las *“áreas urbanas”*, *“las ciudades”* y en general los núcleos de población definidos como unidades espaciales urbanas por los gobiernos municipales—, y al suelo rural. A su vez, el Artículo 31 identifica a los *“Planes urbanísticos complementarios”*, concretamente a los *“Planes parciales”* y a los *“Planes sectoriales”*, dejando la posibilidad de incluir en esta familia de planes otros instrumentos de planeamiento urbanístico, como pueden ser los planes especiales y los estudios de detalle.

El Título IV *“Gestión del Suelo”*, Artículos del 44 al 89, trata los siguientes contenidos:

- Capítulo I *“Concepto”*
- Capítulo II *“Instrumentos de gestión”*, diferenciando los siguientes propósitos: i) para intervenir en la morfología urbana y la estructura predial, ii) para regular el mercado de suelo, iii) de financiamiento del desarrollo urbano; y, iv) para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho.

En cuanto al *“Régimen Institucional”*, esta ley en su Título V, Artículos 90 a 101, establece:

- Capítulo I *“Rectoría y Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y descentralizados”*, fijando las rectorías nacional y local, así como las atribuciones y obligaciones de los gobiernos municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo.
- Capítulo II *“Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo”*, en tanto organismo con facultades para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo, Artículo 92; otorgándole para el efecto un conjunto de atribuciones.
- Capítulo III *“Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo”*, que se crea *“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”* –Artículo 95-, cuyas atribuciones institucionales, y del Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, quedan establecidas en los Artículos 96 y 98. Las primeras serán motivo de consideración específica más adelante.

Finalmente, el Título VI, aborda el *“Régimen Sancionatorio”*, seguido de las Disposiciones Transitorias y Reformatorias.



2. ANÁLISIS SITUACIONAL

2. ANÁLISIS SITUACIONAL

2.1. Los grandes problemas del Ecuador vinculados con el Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo

Los grandes problemas del Ecuador que deben ser atendidos por el ordenamiento territorial, y que hoy muestran niveles de conflictividad que bien pudieron ser neutralizados —o al menos atenuados—, de haber mediado su adopción por lo menos cuando a mediados del siglo pasado, se acentuaron el crecimiento poblacional y el proceso de urbanización.

Por excepción, algunos gobiernos estuvieron interesados en la implantación de sistemas de planificación, especialmente los de las décadas de los sesentas y setentas, pero apenas si fue un tibio intento, pues luego advino la presencia de gobiernos de corte neoliberal que argumentaron y convencieron que el mercado —sin más—, habría de resolver los problemas de la sociedad ecuatoriana, en medio de la subsunción del trabajo y de los recursos naturales al capital. No de otra manera debe entenderse que la planificación integral en general y el ordenamiento territorial en particular, no han formado parte de la agenda de los gobiernos.

Por necesidad se asumió la planificación sectorial, en ámbitos como la vialidad, salud, educación, forestación, turismo, asistencia social, áreas protegidas, entre otros, pero sin la debida integración territorial y de allí una de las fuentes de los conflictos o problemas que se exponen más adelante. Ha de ser con la vigencia de la Constitución del 2008, cuando se recupera la planificación del desarrollo y se adopta el ordenamiento territorial como política pública, aunque bastante más tarde que muchos países latinoamericanos.

A. Desequilibrios e Inequidades Territoriales

La organización geográfica de las actividades socio-económicas de un país constituye, independientemente del sistema económico imperante, una estructura en la cual las regiones desempeñan roles y funciones que responden a los intereses de ese sistema. La configuración territorial que actualmente muestra el Ecuador es el resultado del desarrollo histórico capitalista dependiente que ha experimentado y de su inserción en la economía de mercado en su fase transnacional-capitalista; por lo que los desequilibrios territoriales que hoy se observan, tanto entre regiones y provincias, como entre ciudades ecuatorianas, no son sino una expresión de las propias condiciones o características de tal estilo de desarrollo. Esta configuración territorial: concentradora y excluyente, no responde ya a los nuevos objetivos de desarrollo de la sociedad ecuatoriana, la que cotidianamente reclama por la solución a sus problemas, particularmente aquella población que sufre más directamente los efectos del predominio de las relaciones de dominación de las regiones metropolitanas: Quito y Guayaquil, sobre el resto del territorio ecuatoriano.

Efectivamente, los desequilibrios existentes impiden un empleo pleno y eficiente de los recursos humanos y materiales —naturales y de infraestructura— del país, en suma de sus recursos productivos; por otra parte, la centralización de la urbanización en Quito y Guayaquil y en algunas ciudades intermedias, obliga a incurrir en enormes costos innecesarios —y evitables por supuesto, bajo un nuevo esquema de distribución territorial de la población—, en la dotación de equipamientos e infraestructuras sociales. Desde el punto de vista económico, esto significa que la tasa de inversión “directamente productiva” de la sociedad ecuatoriana es menor a la posible; lo cual limita el proceso de acumulación y en consecuencia nuevas y más justas condiciones económicas. Obviamente el proceso de concentración existente, vale decir el actual patrón territorial del aparato productivo, atenta también gravemente contra la igualdad de oportunidades de la población frente al trabajo, el ingreso, la educación, la salud, la cultura, la participación política, la vivienda; en buenas cuentas, atenta contra las oportunidades de mejorar la calidad de vida de la población ecuatoriana en su conjunto.

Sin duda, los mayores desequilibrios e inequidades territoriales en el Ecuador tienen como a una de sus raíces, la constitución de un Estado centralista y se manifiestan, entre otros, en: i) la centralización de la urbanización, ii) la concentración de las actividades industriales, comerciales y de servicios en las mencionadas áreas metropolitanas y en pocas ciudades secundarias, iii) la centralización territorial del desarrollo a pretexto de las economías de escala; y, iv) el alto costo social de la infraestructura en esos centros urbanos, cuyos requerimientos crecen tanto en extensión como en intensidad, es decir, en volumen de construcción por unidad de superficie de territorio.

Así, el ordenamiento territorial en el Ecuador debe encarar el modelo centro-periferia en torno al cual se ha organizado el territorio nacional a fin de alcanzar en el largo plazo un equilibrio entre regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y entre el campo y la ciudad, controlando el crecimiento de los espacios exageradamente dinámicos, propiciando el de los que muestran un retraso o han entrado en franco deterioro y vinculando por todos los medios posibles a los de carácter periférico con los centros más atractivos.

B. Degradaciones Ecológicas y Despilfarro de Recursos Naturales

Estas afectaciones ambientales se generan básicamente por una incorrecta elección de las actividades destinadas a viabilizar el desarrollo, de su localización ajena a la capacidad de acogida del medio, de la sobreexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables y de la desconsideración de la capacidad de asimilación del agua, aire y suelo; de hecho, la ausencia de población y consecuente aprovechamiento de los recursos naturales, es causa también de degradaciones. El ordenamiento territorial es la política pública que previene tales problemas y los planes los instrumentos más adecuados para ello.

Concretamente en el caso del Ecuador, conviene citar las siguientes afectaciones:

- **Contaminación de los recursos hídricos**

En el Ecuador los principales problemas de contaminación de los recursos hídricos tienen relación con actividades como la camaronera, minera, petrolera, las plantaciones agroindustriales y las industrias.

- **La deforestación**

Ecuador es uno de los países con mayor diversidad en el planeta, pues en flora cuenta con aproximadamente 25.000 especies distribuidas en sus distintas regiones. Ostenta el tercer lugar en el mundo en número de anfibios, el cuarto en aves y reptiles, el quinto en monos y el sexto en mamíferos. El “Libro Rojo de las plantas endémicas del Ecuador” señala que en el año 2000 se inventariaron 4.011 especies de plantas endémicas. Lastimosamente, desde la época colonial el Estado casi siempre ha considerado a los bosques como “tierras baldías” e improductivas, llevando a cabo una activa, efectiva, pero igualmente perversa e insostenible, política de deforestación al menos con tres objetivos centrales: ampliar la frontera agrícola, desactivar presiones sociales generadas por la mala e injusta distribución de la tierra y desarrollar al sector agroexportador.

Varios estudios ponen a la tala comercial como la causa más importante de deforestación tropical, los cálculos de la FAO sitúan en 70% el área afectada por pequeños finqueros, que se hace accesible a través de vías construidas por las madereras.

- **Erosión de Suelos**

Uno de los problemas ambientales que debe ser considerado y enfrentado como muy crítico, es el de la erosión de suelos, aunque en el Ecuador no ha ocurrido así —ni por parte de las autoridades, como tampoco de las propias comunidades—, con seguridad porque estiman que los impactos que genera este fenómeno no tienen la condición de severos, como los producidos por erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, etc., quizás también porque consideran que el suelo es uno de los recursos naturales con abundante oferta y finalmente, porque los suelos no han sido debidamente valorados, en atención a sus condiciones ecológicas, productivas y paisajísticas y de aquí su uso intensivo como soporte de varias actividades económicas, muchas de ellas incompatibles. Es verdad que de los fenómenos naturales que amenazan a las comunidades poblacionales y sectores productivos, en especial de los que tienen lugar en las áreas rurales, la erosión hídrica (geológica e inducida) es la que genera los peligros más

severos, por cuanto para que se forme nuevamente el suelo se requieren de cientos y aún miles de años, siempre y cuando se den condiciones climáticas favorables.

De conformidad a investigaciones realizadas para el Ecuador por PRONACOS-ORSTOM (1983), en suelos volcánicos franco arcillosos en pendientes de 26%, con un predominio de escurrimiento concentrado y bajo cultivos de maíz, el lavado de suelos es del orden de 210 ton/ha/año, que equivale a una capa teórica de 14 mm/año. A su vez en suelos franco arenosos finos, en pendientes de 33% y 27%, bajo cultivos de maíz, la erosión es de 480 ton/ha/año, que corresponde a una capa de 33 mm/año. Finalmente, en zonas semisecas, con suelos francos derivados de ceniza volcánica reciente, fina y permeable, en laderas con pendientes de 26% y diversos tratamientos, se presenta una pérdida de 62 ton/ha/año.

- **Contaminación del Aire**

La contaminación del aire en el Ecuador, como en la mayoría de países, muestra sus mayores expresiones y consecuencias en las ciudades o áreas urbanas más grandes, especialmente en las llamadas “áreas metropolitanas”; tales son los casos justamente de Quito, Guayaquil y Cuenca, asentamientos que siguen creciendo —con un alto grado de dispersión territorial— y con ellos los sistemas energéticos, industriales y de transportes, que son los que mayor contaminación generan. Varios analistas al respecto señalan que el *“Ecuador está perdiendo la guerra contra la contaminación del aire”*, con cargo al uso de combustibles de mala calidad, al crecimiento espectacular del parque automotor y la ausencia de planificación exitosa del transporte y tráfico vehicular, situaciones a las cuales se suma que los monitoreos de la calidad del aire no son permanentes.

- **Intenso fraccionamiento del suelo rural de la sierra ecuatoriana y falta de aprovechamiento del suelo para la producción agrícola y ganadera.**

Como producto de las reformas agrarias que sucesivamente ha tenido el Ecuador, pero en especial de la implantación de visiones neoliberales en relación a la propiedad rural —y que se concretaron en la Ley de Desarrollo Agrario dictada en 1993, permitiendo *“la libre transferencia de la propiedad”* y sustituyendo importantes normas contenidas en la anterior Ley de Reforma Agraria y Colonización y destinadas a regular la subdivisión del suelo rural—, este recurso en la sierra ecuatoriana sobre todo ha venido soportando un intenso fraccionamiento, que con el paso de los años ha configurado no solamente el minifundio sino, en realidad, un “microfundio”.

En tales condiciones, es materialmente imposible elevar la producción y la productividad de la agricultura y la ganadería de la pequeña propiedad inmueble rural y mejorar y homogenizar la calidad de los productos.

Resultado justamente de esta situación, es que hoy en día ella prácticamente ya no atiende ni el autoconsumo familiar, siendo impensable la generación sostenida de excedentes para la comercialización y peor aún su integración.

Por otra parte, según el Censo Agropecuario del 2007, el Ecuador contaba en ese año con 12'355.831 hectáreas distribuidas en 842.882 unidades de producción agropecuaria —denominadas comúnmente como UPAs o fincas— en tanto que para el 2011 se cuenta con información sobre la superficie por “*categorías de uso de suelo*” según región y provincia (INEC - ESPAC); pero aunque estas estadísticas no demuestran la existencia de suelos con vocación agropecuaria sin aprovechamiento alguno, se estima que un alto porcentaje de ellos se hallan en esta condición.

A su vez, el “Informe de Desarrollo Social y Pobreza en el Ecuador 1990 - 2000” ya destacaba la injusta concentración de la tierra, señalando que es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución de este recurso en el mundo —pese a las reformas agrarias—, y de allí la prioridad de un nuevo modelo de desarrollo agrario que integre temas como la producción, titularización, frontera agrícola, programas de apoyo, crédito, capacitación; y, la adopción de políticas para aprovechar las tierras ociosas.

- **Destrucción del Páramo**

El páramo es un sistema fácilmente vulnerable a disturbios antrópicos. Se han identificado tres tipos de causas mayores para la degradación del suelo del páramo: fuego, sobrepastoreo y cultivos, aunque se han identificado otros factores, como: construcción de carreteras, construcción y fugas de canales de riego y paso de vehículos pesados.

La capacidad de retener agua por el suelo del páramo se ve disminuida seriamente cuando se produce el pisoteo de ganado, en la medida que compacta el suelo y deja menores espacios porosos para la acumulación del agua. El fuego empleado predominantemente para facilitar el pastoreo, disminuye la cobertura vegetal protectora de la erosión, al tiempo que las cenizas por las sustancias que contiene repelen el agua, impidiendo su infiltración al suelo y facilitan el flujo superficial que lleva a la erosión.

Los cultivos en las zonas de páramo tienen un impacto mayor, por cuanto en la llamada preparación del terreno se arranca toda la vegetación y se voltea el suelo, éste se seca en su superficie y se liberan los nutrientes. En el primer año, los cultivos en los suelos de páramo tienen rendimientos que pueden ser considerados altos, por el aprovechamiento de las reservas de fósforo y el casi ningún riesgo fitosanitario debido a la ausencia de organismos fitopatógenos en el suelo. Es conocido que los cultivos no pueden proteger los suelos de la erosión hídrica y eólica como lo hace el pajonal.

Gran parte de la cobertura vegetal de páramo de las provincias de la sierra ecuatoriana ha sido sustituida. Las primeras parcelas de agricultura en alturas superiores a 3.600 m.s.n.m. abarcan una superficie mayor ya a 30.000 Ha., especialmente en las provincias de Chimborazo y Cotopaxi. En esta última, los páramos de la cordillera occidental han recibido el asentamiento de un buen número de centros poblados rurales y sus territorios contiguos han soportado el cambio de uso de suelo a cultivos y pastoreo; pero igual fenómeno ocurre en provincias como Chimborazo y Cañar.

De hecho, a más de los problemas humanos, también están los relativos al medio físico natural de estas zonas, como la erosión y la reducción de la cantidad de agua que baja de los páramos, pero a la primera —a la erosión—, le siguen la pérdida de nutrientes del suelo y los movimientos en masa; situación que a su vez pone en condiciones de riesgo a la misma población asentada en estos territorios, con enormes limitaciones para enfrentar desastres. Lo expuesto pone en evidencia la impostergable necesidad de implantar en el campo ecuatoriano procesos productivos agrícolas y pecuarios distintos, cuyo factor común deberá ser la sustentabilidad y el equilibrio del medio físico natural.

En el marco de este gran problema, el ordenamiento territorial es el medio más idóneo para enfrentarlo a través de la distribución —redistribución—, en el territorio de las actividades humanas de todo tipo, considerando la necesidad ineludible de conservar y desarrollar los fundamentos de la vida —que en él *“se produce y realiza la vida”*, en los términos de la Constitución—, y que el aprovechamiento de sus recursos tiene límites fijados por los criterios científicos de sostenibilidad.

C. Ignorancia de los Riesgos Naturales en la localización de actividades

Ecuador es un país que no está preparado para afrontar los desastres naturales y las razones están en la falta, por una parte, de una cultura preventiva en la población y, por otra, de una política de Estado que priorice la gestión de riesgo en el marco del ordenamiento territorial.

Numerosos estudios estiman que esta situación es preocupante en la medida que frente a la amenaza constante de riesgos naturales que afronta el Ecuador —deslaves, inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos, entre otros—, la mejor defensa es la prevención, cuyo éxito a su vez depende en buena parte del nivel de desarrollo que haya alcanzado la gestión territorial. Las cifras demuestran que la tendencia del número de víctimas por desastres en los últimos años, no ha disminuido con respecto a décadas pasadas, lo que ratifica en gran medida que la población ecuatoriana no está preparada para afrontar un desastre; pero más aún, que la localización de varias actividades se ha producido al margen de la consideración de los riesgos naturales del territorio, como los asentamientos humanos concentrados —especialmente las áreas de expansión

de las ciudades—, las vías regionales e interurbanas, las minas y canteras, entre las principales.

El ordenamiento territorial a través de sus planes evita la localización de actividades humanas en zonas de riesgo, pues la racionalidad del uso de suelo atiende igualmente a los riesgos y procesos naturales como la inundación, la sismicidad y el vulcanismo, entre otros.

D. Mezcla y superposición de usos incompatibles

En primera instancia, uno de los fenómenos de mayor trascendencia en este ámbito y que afecta al conjunto del territorio ocupado por las ciudades ecuatorianas, especialmente en el caso de aquellas con cierto nivel de desarrollo industrial, pequeño industrial o artesanal y del sector servicios, es la presencia de incompatibilidades entre usos de suelo urbanos. Efectivamente, en un contexto caracterizado por la falta de planificación y control del uso del suelo y por la determinación que ejercen las rentas del suelo en la distribución espacial de los usos en el territorio, un importante grupo de estos vinculados a la producción artesanal e industrial de bienes y a la de servicios generales, se emplazan en el territorio respondiendo de modo exclusivo a la lógica que imponen a este proceso los intereses privados y obviamente en el caso del suelo su precio de hecho tiene un rol decisivo.

En estas condiciones, la situación actual se caracteriza por la enorme dispersión de usos que afectan a las actividades de la vivienda, por la generación de ruidos, trepidaciones, malos olores y contaminación del atmósfera y del agua o que ponen en alto riesgo la seguridad de la población y del propio medio ambiente urbano, como son los casos de los establecimientos que manejan materiales tóxicos, inflamables o radioactivos o que atentan a las condiciones sanitarias de una localidad o barrio por un consumo de agua incompatible con el abastecimiento existente.

Por otra parte, también debe mencionarse la ocupación de terrenos no urbanizables por limitaciones topográficas, geológicas y geotécnicas. Ciertamente, la imposibilidad de que en especial las familias de bajos ingresos puedan acceder al suelo urbanizable, esto es, al suelo apto para ser aprovechado con usos urbanos, ha obligado a la ocupación de los suelos en realidad inútiles para la actividad mercantil, como son los que tienen elevadas pendientes o los que presentan limitaciones por sus características geológicas y geotécnicas. En muchos casos estos terrenos se hallan cerca o al borde mismo de los perímetros urbanos y su ocupación termina configurando la dispersión urbana.

Quizá el impacto más notable que supone la ocupación de estos suelos sea la destrucción de las formaciones naturales por los movimientos de tierras que se efectúan para ocupar de alguna manera los terrenos de pendientes pronunciadas, cuyos usos potenciales casi siempre corresponden a la forestación

ornamental. Esta acción destructora supone acelerar los procesos erosivos por el desnudamiento del suelo, afectar su índice de refracción, modificar el ciclo hidrológico y alterar paisajes valiosos.

Se podrían mencionar varios ejemplos de esta incompatibilidad de usos de suelo, pero con seguridad los más representativos sean, por una parte, los cerca de 200 “barrios periféricos” de Quito, gran parte de ellos asentados en este tipo de suelos; y por otra, las cerca de 100 áreas de “barrios informales o suburbios de Guayaquil”, buena parte de ellos emplazados en esteros y manglares.

Finalmente, y en relación a las ciudades debe mencionarse la ocupación de terrenos no urbanizables por el interés natural que revisten, como son las llanuras de inundación o protección de ríos y quebradas, terrenos de valor agrícola, bosques, etc. Son muchas las márgenes de ríos que han sido sometidas a procesos de urbanización, entre ellas: del Río Guayas en Guayaquil, Malacatos en Loja, Milchichig en Cuenca, Quevedo en Quevedo, Burro en Manta, Machángara en Quito, entre otros. Áreas de interés agrícola urbanizadas se pueden mencionar entre otras: San Joaquín en Cuenca, los valles circundantes a Quito, Amable María en Loja, Uchupucúm en Azogues; según el Presidente de la Cámara de Agricultura de la Sierra, en la década de los ochentas del siglo pasado, doce mil hectáreas de tierras productivas han sido tomadas por la expansión de las ciudades y con esta acción se ha perdido una producción anual cercana a los veinte millones de dólares. Por último, el bosque protector de Quito también ha sido motivo de urbanización, pese a que el Plan Quito lo delimitó como área de protección.

En el contexto de estas condiciones se ha de entender que las relaciones entre actividades pueden ser de sinergia o concordancia, complementariedad, disfuncionalidad e incompatibilidad, que tienen dimensiones espaciales y temporales, y que el ordenamiento territorial apunta justamente a optimizarlas localizando las actividades en función de criterios como los siguientes: i) maximizar las sinergias positivas, ii) maximizar las relaciones de complementariedad, iii) minimizar las disfuncionalidades; y, iv) evitar las incompatibilidades.

E. Falta de accesibilidad para la explotación de los Recursos Naturales y de Zonas potencialmente productivas.

Ya se abordó en líneas anteriores el problema de la centralización de la urbanización ecuatoriana y que ha dado lugar a significativas disparidades en la distribución de la población en el territorio, con negativas consecuencias para su desarrollo social. Una de ellas es justamente la falta de una estrecha relación de coherencia o complementariedad con la ubicación de los recursos naturales y de las zonas potencialmente productivas; dicho de otra manera: la población difícilmente puede emprender una explotación racional, eficaz y eficiente de todos los recursos territoriales.

Pero sin lugar a dudas, una de las manifestaciones de la centralización de la urbanización y que a la vez limita el acceso a los recursos territoriales en general, lo constituye la marcada desigualdad de accesibilidad que muestran las diferentes provincias, desde el punto de vista de la infraestructura vial pública. Efectivamente, el Ecuador históricamente ha tenido graves limitaciones para estructurar una red vial que le permita la explotación de sus recursos naturales y de las zonas potencialmente productivas, por diferentes motivos: desde las propias características del medio físico natural por la presencia de las cadenas montañosas de los Andes y que configuran las regiones naturales —costa, sierra y oriente—, la falta de una adecuada planificación sectorial y de continuidad de programas y proyectos de un gobierno a otro, la enorme dependencia del capital financiero internacional para la viabilidad de tales programas y proyectos —particularmente de entidades como el BID, Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento—, las demandas y presiones de las autoridades y grupos económicos de las ciudades metropolitanas y de varias ciudades intermedias, a fin de que se atienda prioritariamente sus proyectos viales; y, finalmente, la ineficiencia de las instituciones públicas del sector durante significativos tiempos.

F. Falta de accesibilidad de la población a los lugares de trabajo

En el caso de las ciudades los mayores problemas obviamente se presentan en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, pero también en varias ciudades intermedias, por la sistemática separación de los lugares de trabajo y de los sitios de residencia, que obliga a la generación de viajes cada vez más largos y al uso inevitable de medios de transporte motorizados, con el consecuente incremento de costos. La superposición espacial de la vivienda y de los lugares de trabajo que permitían a comienzos del Siglo XX la artesanía y un comercio sin especialización, poco a poco fue alterándose con el advenimiento del proceso de industrialización, de la expansión y especialización del comercio urbano, de la diversificación del sector servicios y la presencia del automóvil.

De hecho, buena parte del problema radica en la ineficiencia que ha tenido el ordenamiento territorial en su fase de gestión o aplicación —por los múltiples intereses económicos y políticos en juego— y que no ha podido plasmar, por una parte, modelos de crecimiento urbano compactos, que —entre otros beneficios—, consiga controlar el tamaño de los asentamientos; y, por otro, lograr una distribución de usos de suelo en el territorio que aproxime a la vivienda y a los lugares de trabajo, eliminando de manera sustancial las demandas de transporte motorizado.

Lejos de las aspiraciones antes señaladas, el ritmo de crecimiento físico de las ciudades ha sido en extremo desproporcionado con el crecimiento de sus poblaciones; pues durante largos períodos las tasas de crecimiento físico han duplicado a las de crecimiento poblacional, e incluso superada en el caso de las

ciudades más grandes, Quito y Guayaquil, de modo significativo. Las pérdidas de densidad son significativas y dan una idea precisa de la magnitud del fenómeno de la dispersión y de su impacto en el incremento de los costos de urbanización. Esta situación se ve más grave aún en el caso de las ciudades ya nombradas.

Así, el crecimiento urbano no ha sido compacto y al contrario, por muchos factores, entre los que se destaca la renta del suelo, él es irracional, pues ha ocupado extensivamente el territorio y dejado grandes áreas intersticiales, con consecuencias enormemente negativas para la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos, para el propio funcionamiento de las ciudades —en términos de las relaciones entre usos y funciones—, para la población —por el alejamiento de sus lugares de trabajo y de los valores de uso complementarios de la vivienda e incremento de los costos y tiempos de transporte— y para el medio rural por la generación de un amplio conjunto de afectaciones.

Desde el punto de vista de la movilidad de la población al interior de las ciudades, los conflictos van en aumento, sobre todo porque se ha impuesto la solución individual a la colectiva en la demanda de transporte y de allí el crecimiento enorme del parque automotor que ya mencionó anteriormente. A la fecha Quito y Guayaquil y varias ciudades intermedias, se hallan empeñadas en mejorar sus sistemas de transporte masivos, pero todavía los resultados siguen siendo modestos, pues según algunas fuentes consultadas es posible señalar que en las ciudades mencionadas y en las ciudades intermedias del Ecuador, ha crecido el número de viajes que se realizan en automóvil.

Así, es acertado que el ordenamiento del territorio ecuatoriano, de las circunscripciones que lo integran, de sus ciudades y centros poblados menores, tenga en calidad de objetivo estratégico mejorar la accesibilidad a los lugares de explotación de los recursos naturales, a las zonas potencialmente productivas y de la población a los lugares de trabajo, que entonces no debe circunscribirse a la accesibilidad dada por los sistemas de transporte, sino que debe considerar obligatoriamente la distribución de los asentamientos y de las actividades humanas.

G. Dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población

Como producto de la centralización de la urbanización, el Ecuador de hoy muestra un sistema de asentamientos —o red urbana— marcadamente desequilibrada, que impide la dotación adecuada de equipamientos y servicios a la población, se trata, por una parte, de los grandes equipamientos como aeropuertos internacionales, hospitales de especialidades, universidades y la gran mayoría de oficinas o dependencias de la administración pública, los cuales en el marco o lógica de un Estado centralista y de una visión muy parecida de la propia empresa privada, se emplazan justamente en las “grandes ciudades”, esto es, en donde se concentra la mayor demanda: Quito y Guayaquil. De esta

manera, se beneficia a la población de estos asentamientos y de sus áreas de influencia inmediata, pero se perjudica al resto de la población ecuatoriana por el incremento de sus costos y tiempos de transporte.

En el otro extremo se hallan los asentamientos más pequeños, cabeceras parroquiales y anejos, en los cuales por efecto de la emigración de la población —sobre todo de la emigración internacional ocurrida en las últimas décadas—, las demandas de servicios públicos como los de la salud y la educación han disminuido ostensiblemente a tal punto que han llevado al cierre de establecimientos, obligando a que la población que aún se mantiene en estos asentamientos rurales tenga que desplazarse distancias anormales para acceder a estos servicios.

De hecho, el problema que se presenta para el conjunto del Ecuador respecto de los grandes equipamientos, se reproduce a nivel provincial, a menor escala, pues es verdad que las capitales provinciales concentran indebidamente buena parte de los equipamientos de todo tipo y obligan a desplazamientos de la población de otros cantones y de las áreas rurales, mayores a los recomendados. Llegado a este punto es importante destacar que este problema también tiene otra arista y que se refiere a la calidad de los servicios, asunto que va más allá de la propia ordenación territorial y que cae en los ámbitos de la planificación sectorial de la salud, educación, asistencia social, abastecimiento, etc.

Por lo expuesto, es indispensable que el ordenamiento territorial en el Ecuador propicie el mejoramiento de la dotación de los equipamientos sociales y de apoyo a la producción, para lo cual será necesario estructurar un conjunto coherente de asentamientos e infraestructuras de relación debidamente jerarquizado y distribuido, y que en función de él sea posible dotar de manera eficiente, equitativa y económica, los equipamientos requeridos por los diferentes niveles de asentamientos; por lo que en este sentido, cobran interés temas como la búsqueda de una mayor gradación de tamaños de las ciudades y una distribución más homogénea de éstas.

H. Conflictos entre actividades y sectores económicos

En este ámbito Ecuador enfrenta, para decirlo en pocas palabras, alta conflictividad social por acceso a los recursos naturales mineros, petroleros, agua y de suelos. Empecemos señalando que la Amazonía, región rica en recursos naturales es la que viene soportando desde la década de los setentas del siglo pasado los mayores conflictos socio-ambientales, originados en las disputas entre la actividad petrolera, el aprovechamiento forestal y la conservación cuencas hidrográficas y de las llamadas áreas protegidas.

El mapa de conflictos es de amplio espectro: afectaciones y contaminación ambientales por la presencia de actividades de extracción de recursos naturales, resistencia de las comunidades a operaciones de compañías petroleras y

mineras, invasiones de terrenos por concesionarias, compensaciones que no se cumplen total o parcialmente o que han sido acordadas sin visualizar su factibilidad de implantación, traslapes de aprovechamientos de petróleo y minas con zonas de protección, entre otros. En este contexto, han sido las comunidades aborígenes, que siempre estuvieron en esta zona, las que más han sufrido por la extracción de recursos naturales de su territorio. Tal es el caso del territorio Huaorani que se ha reducido de dos millones de hectáreas a 758.000 en los últimos cincuenta años. Se trata de pueblos originarios y que constituyen testimonio vivo de la nacionalidad ecuatoriana; son patrimonio sociocultural tangible e intangible de la humanidad, sobreviviente de un etnocidio histórico y su interdependencia con sus territorios asegura la integridad de la biodiversidad.

En este sentido: *“Es necesario promover en el país mecanismos legítimos de ordenamiento territorial, planificación y definición de prioridades de usos de suelo en el corto y largo plazo, tanto en los casos de recursos renovables como no renovables”* (Asamblea Nacional Constituyente. 2007 – 2008 “Gaceta Constituyente”). Desde un punto de vista más técnico, es necesario debatir sobre la *“integración de la industria minera extractiva en la ordenación territorial, a partir de un balance entre la potencialidad del territorio desde el punto de vista del aprovechamiento de sus recursos mineros y la vulnerabilidad del medio ambiente ante la actividad extractiva, y de la compatibilidad con otros usos de suelo concurrentes.”* (Barentino 2009).

I. Superposición de competencias y falta de coordinación entre entidades del sector público

En el marco de la ausencia de procesos de planificación del desarrollo y por lo tanto también del ordenamiento territorial, ha sido una constante en el sector público ecuatoriano la superposición de competencias y la falta de coordinación entre las entidades que lo conforman. Seguramente son varias las causas para que haya ocurrido esto, pero al menos se pueden mencionar aquí las siguientes: i) la disputas entre organismos centrales y las llamadas “entidades seccionales”, ii) creación indiscriminada de organismos nacionales, regionales, provinciales y locales; y, iii) incumplimiento de las normas constitucionales y legales que disponen el deber de coordinar y cooperar sus acciones para la consecución del bien común.

No obstante, las múltiples funciones de la planificación y la necesidad de conjugar la acción de los distintos intereses y competencias que inciden en el territorio, llevan a que el plan de ordenamiento territorial se constituya en un mecanismo de coordinación y compatibilización, y en un instrumento de gobierno del territorio, que plasma físicamente una política o modelo territorial, en tanto expresión definida, acabada y cerrada de soluciones sustantivas de ordenamiento.

2.2. El Ordenamiento Territorial

La expresión “ordenamiento territorial” se usa en la práctica con varios significados: la descripción de la realidad de un determinado territorio —en términos de su estructura o conformación—, la adopción de un punto de vista o posición sobre su evolución, el análisis de esta evolución y la formulación y gestión de instrumentos —desde una perspectiva científica—; y, de una técnica administrativa y una política, en relación al Estado o poder público.

Importa de estos significados, por una parte, el que entiende a la ordenación territorial como una técnica administrativa, esto es, una materia, función o actividad pública que se ejerce a través de planes y que enfrenta la necesidad de controlar las actividades humanas públicas, privadas, comunitarias y de otros sectores, para evitar su localización y crecimiento espontáneos y los problemas a los que conducen estos comportamientos, garantizando una equidad territorial. En cambio, en la perspectiva de política, la ordenación territorial se traduce en la aplicación deliberada por parte del Estado, de instrumentos idóneos —planes—, para conseguir la estructuración, desarrollo y utilización de determinados ámbitos territoriales, conforme a objetivos precisos de orden económico, social, ambiental, cultural y otros.

Desde la perspectiva científica, la ordenación del territorio aplica de forma interdisciplinaria conocimientos científicos en el cumplimiento de un conjunto o sistema de actividades para el análisis de la situación de un territorio y su evolución futura, en el diseño de una imagen objetivo y la formulación de medidas normativas, de inversión y de gestión para alcanzarla.

En el marco de los aludidos significados, *“hacia el futuro la ordenación del territorio define la estructura espacial o marco físico (forma de utilización del suelo, redes formadas por los núcleos de población y por los canales que conectan el conjunto) en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos; todo ello orientado a conseguir un desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones.*

Esta idea de futuro justifica el contenido planificador que caracteriza a la ordenación territorial. En este sentido, se hace ordenación territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dicha estrategia”. (Gómez Orea, Domingo, 2013).

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo —LOTUS—, publicada en el Registro Oficial N° 790 del 5 de julio de 2016, en su Artículo 9 se aproxima al enfoque transcrito, pero sobre todo precisa su obligación para todos los niveles de gobierno y el ente rector:

“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.”

2.3. Los fines y objetivos del Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo en el Ecuador

A. Fines

La Constitución recupera a la planificación del desarrollo y adopta el ordenamiento territorial como política pública, les da el rol de herramientas para alcanzar el modelo de desarrollo humano que subyace en ella, enfrentando una realidad con tendencias contrarias muy poderosas -con fuerte presencia territorial-, conflictos e intereses que han propiciado desequilibrios marcados por evidentes procesos de exclusión económica, social y cultural, y el dominio y explotación de la naturaleza sin ninguna discreción ecológica, pero también ha permitido terminar con la improvisación y resignación de la sociedad; y, por otra, ha visibilizado, el carácter y trascendencia que tiene la planificación en tanto competencia exclusiva del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados, que en conjunto asumen la responsabilidad de conducir cotidianamente esa realidad al modelo deseado, de tomar decisiones por y para su consecución, en otros términos, de apropiarse de la principal herramienta de gestión del desarrollo, la planificación.

Así entonces los fines de la planificación del desarrollo y como parte de ésta del ordenamiento territorial, que pueden deducirse razonablemente de los textos constitucionales —Artículos 275 y 277—, son:

- a) *“Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del Régimen de Desarrollo y los principios consagrados en la Constitución”.*
- b) *“Propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, y ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”; y,*
- c) *Como “deber general de Estado”, “la consecución del buen vivir”.*

B. Objetivos Estratégicos

Confrontados los grandes problemas del Ecuador vinculados con el ordenamiento territorial —y que fueran ya expuestos—, con los textos constitucionales, es posible encontrar también un conjunto de normas que deben ser pensadas e interpretadas como sus objetivos estratégicos, a saber:

a) **Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado.** (Artículo 276).

b) **Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.** (Artículo 284).

c) **Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.** (Artículos 14 y 66)

d) **Garantizar los derechos de la naturaleza.** (Artículos 71, 72, 73 y 74).

- Derecho a que se respete integralmente su existencia.
- Derecho a la restauración.
- Derecho a que las actividades humanas consideren su capacidad de acogida.
- Derecho de la población a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales.

e) **Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano.** (Artículo 404).

f) **Identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible.** (Artículo 380)

g) **Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural.** (Artículos 57, 284 395 y 396).

h) **Proteger a las personas, las colectividades y a la naturaleza, de los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico.** (Artículo 389).

i) **Mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa.** (Artículo 226).

Son entonces estos objetivos los que deben orientar la formulación, aplicación y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno en el Ecuador, y en consecuencia deben ser motivo de versiones

específicas que respondan sobre todo a las realidades de los territorios subnacionales.

Por su parte el Artículo 10 de la LOTUS señala coincidiendo en buena parte con los objetivos antes detallados, que *“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.”*

2.4. Los Instrumentos de Ordenación Territorial, Planeamiento Urbanístico y Uso y Gestión del suelo, previstos en la Constitución y la Ley

La Constitución en su Título V *“Organización Territorial del Estado”*, Capítulo Cuarto *“Régimen de Competencias”*, Artículos 262, 263, 264 y 267, dispone como una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, la *“planificación del desarrollo”* de sus territorios y la *“formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*, disponiendo un conjunto de articulaciones entre niveles de planificación.

La misma Constitución, también dispone que será competencia exclusiva del Estado o Gobierno central, la *“planificación nacional”*, en tanto que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas —COPFP—, en su Artículo 10 dispone que el Gobierno Central formulará como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, la *“Estrategia Territorial Nacional”*, que permita la *“planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas...”* y *“...la coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbitos de sus competencias.”*

Igualmente, el COPFP establece un conjunto de normas sobre el objeto, los contenidos mínimos y los criterios, para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial —PDOT—, de los gobiernos autónomos descentralizados; así como en el Artículo 36, para la Estrategia Territorial Nacional.

Por otra parte, el COPFP, dispone al Gobierno Central, en su Artículo 40, la elaboración de *“planes especiales”* de ordenamiento territorial para los proyectos nacionales de carácter estratégico, *“que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos”* y deberán ser motivo de coordinación y articulación con los planes de los otros niveles de gobierno, en tanto exista incidencia de ellos; por su parte, el Artículo 12 de la LOTUS precisa

que estos planes especiales deberán ser *“formulados y aprobados por el Gobierno Central”*. Por último, a este mismo nivel de gobierno, según el ya citado Artículo 40 del COPFP, le corresponde también la formulación de los *“planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio”*, los que *“serán emitidos por los ministerios correspondientes y se deberán articular con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.”*

Finalmente, la LOTUS en su Título III *“Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”*, Capítulo II *“Planeamiento”*, en sus Artículos 27 y 28 identifica y caracteriza a los Planes de uso y gestión de suelo —PUGS—, cuyo ámbito de actuación es el conjunto del territorio cantonal, por tanto, incluye al suelo urbano —las *“áreas urbanas”*, *“las ciudades”* y en general los núcleos de población definidos como unidades espaciales urbanas por los gobiernos municipales—, y al suelo rural. A su vez, el Artículo 31 identifica a los *“Planes urbanísticos complementarios”*, concretamente a los *“Planes parciales”* y a los *“Planes sectoriales”*, dejando la posibilidad de incluir en esta familia de planes otros instrumentos de planeamiento urbanístico, como pueden ser los planes especiales y los estudios de detalle.

2.5. La práctica de la formulación y aplicación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial por los distintos niveles de gobierno

A. La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial

Desde la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización —COOTAD— hasta la de la LOTUS, los gobiernos autónomos descentralizados debieron formular la primera generación de *“planes de desarrollo”* y de *“ordenamiento territorial”*, durante las administraciones 2009 - 2014, y efectuar su actualización de conformidad con los Artículos 467 del COOTAD *“Ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”* y 48 del COPFP *“Vigencia de los Planes”*, en las administraciones 2014 - 2019; práctica pública que amerita las siguientes consideraciones:

- a) La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —SENPLADES—, cumpliendo su competencia de ente rector, orientó oficialmente este proceso mediante la elaboración y difusión de *“lineamientos”* y *“directrices”*, tanto para la primera formulación de dichos planes en el año 2011, como para su actualización en el año 2015. Concretamente:
 - Para la primera formulación dictó en agosto del 2011, los *“Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada”*.
 - Para la actualización en el año 2015, dictó:

* Dos resoluciones del Consejo Nacional de Planificación y un acuerdo ministerial de la SENPLADES.

- * Los *“Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GADs”*, mayo de 2014. Exposición general de fases y procedimientos.
- * Los *“Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs”*, enero de 2015. Para la fase de *“Propuestas”*.
- * Los *“Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales y Provinciales”*, marzo de 2015. Para la fase de *“Diagnóstico”*.
- Una vez aprobado el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021, titulado *“Toda una Vida”*, la SENPLADES mediante Acuerdo Ministerial N° SNPD 065-2017 de fecha 4 de diciembre de 2017, emite las directrices para la alineación de los objetivos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados a dicho instrumentos de planificación a escala nacional, otorgando un plazo hasta el 31 de marzo de 2018. Para el reporte de esta alineación en el sistema de información —SIGAD—, que gestiona la SENPLADES, se ha fijado como fecha última el 12 de julio de 2018.
- b) De hecho, paralelamente tuvieron lugar también eventos nacionales que abordaron y debatieron desde muchos ángulos el ejercicio de las competencias *“planificar el desarrollo”* y *“formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*, siendo destacables el VIII y IX Simposios Nacionales de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial llevados a efecto en noviembre de 2012 y octubre de 2014, respectivamente, y cuyas temáticas fueron *“Competencias y Gestión Territorial”* y *“Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística”*.

Prácticamente de todas las exposiciones y debates de las temáticas específicas de dichos simposios, surgieron significativas contribuciones en los órdenes teórico-conceptual, jurídico, metodológico y de los contenidos —en cuanto a las determinaciones, articulaciones y gestión de los planes de ordenación territorial—, para la preparación de la ley de ordenamiento territorial y en particular para la definición del modelo de gestión de esta competencia por parte de los distintos niveles de gobierno; más aún, pusieron en evidencia los logros y debilidades que había tenido la primera experiencia.
- c) Asimismo, desde otros ámbitos, en especial el académico, existieron aportes en los órdenes ya citados, e incluso desde la formación profesional especializada; y,

- d) Sí merece destacarse a la par, que desde la primera experiencia se intentó válidamente —y seguramente con cargo a los contribuciones antes indicadas—, formular integrando en un solo proceso las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales, dando lugar a un único instrumento: el “*Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*”, y acuñando las siglas “*PDOT*”. Originalmente tanto el COOTAD y el COPFP inducían a la redacción de dos planes, tanto que este segundo Código en su Artículo 43 señala como excepcionalidad, que: “*Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial*”.

En este contexto se esperaba —con no poca expectativa—, que la primera experiencia en la redacción de los instrumentos de la ordenación territorial y los aportes hechos a lo largo de casi cinco años, sean debidamente valorados y considerados en la redacción de la LOTUS, pero esto no ocurrió sino muy parcialmente y más allá de esta omisión, la mayor dificultad es que dicha ley finalmente no contiene en rigor un modelo de gestión de la competencia constitucional “*formular los...planes de ordenamiento territorial*” —y por lo tanto los contenidos específicos de sus determinaciones—, y peor aún para que su ejercicio se integre a la de “*planificar el desarrollo*”.

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

A su vez, de estas leyes, los textos referidos a la ordenación territorial en lo fundamental constituyen disposiciones generales, enunciados o directrices, para la formulación de sus instrumentos en el Ecuador —la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales—, que de alguna manera consideran el régimen de competencias constitucionales, miran la integración entre los niveles de planificación y buscan complementarse, pero finalmente no configuran un modelo de gestión de esta competencia global u horizontal. Más concretamente, ni siquiera los “*contenidos mínimos*” del COPFP y los “*criterios*” formulados por este código y la LOTUS, establecen los contenidos específicos de las determinaciones de estos planes, vale insistir: los términos de referencia concretos de orden legal, por tanto, obligatorios para su redacción. No basta que las normas vigentes reiteradamente

señalen que los PDOT deberán elaborarse en el “marco o ámbito de las competencias” de los gobiernos autónomos descentralizados.

De todos modos, es esperable que la situación descrita sea superada en la preparación del Reglamento General a la LOTUS y por las normas que dicte el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo.

Este déficit normativo incidió negativamente en la primera experiencia de formulación de estos planes, que tuvo lugar en el bienio 2011 - 2013, al tiempo que esta tarea en general tampoco guardó la calidad esperada en cuanto a contenidos y profundidad de las determinaciones de los PDOT. Así y a título ilustrativo vale destacar las siguientes limitaciones de este proceso con sustento en la investigación: “Mandato Constitucional de la Ordenación Territorial. La adopción de planes a nivel cantonal en la Zona 6”, del Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca —CINA—:

- a) Los lineamientos difundidos por la SENPLADES han incidido fuertemente en el trabajo de diagnóstico y muy poco en el de las otras fases de elaboración de los PDOT.
- b) Los diagnósticos muestran contenidos reiterativos en los diferentes niveles de planificación de una misma provincia y en algunos casos con resultados distintos.
- c) Se carece de una fase para la formulación de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, esto es, de una imagen objetivo; y, en relación a los planes de ordenación territorial, se prescinde de fases como el modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.
- d) La superposición de las pocas determinaciones, que logran fijar los planes de ordenación territorial, por la falta de un modelo de gestión que regule el reparto competencial.
- e) La omisión de las articulaciones exigidas en las normativas constitucional y legal vigentes.
- f) Con frecuencia los planes de ordenación territorial no se vinculan a las competencias constitucionales y legales de sus respectivos niveles de gobierno, y, por tanto, no establecen las dimensiones territoriales de éstas.
- g) En el mejor de los casos, la visión del desarrollo humano en cada nivel territorial se limita al solo ejercicio de las actuales competencias de sus respectivos gobiernos.

- h) La mayor preocupación es la ausencia generalizada de evidencias concretas de ordenación territorial, en buena parte, de los planes que se han elaborado; y,
 - i) Al proceso muy poco han apoyado las normas del COOTAD, del COPFP y los lineamientos dictados por la SENPLADES.
- B. La ausencia de evaluación de la ejecución o aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial dispuestos por el COOTAD.

Efectivamente, la ejecución de los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, prácticamente no han sido motivo de la evaluación permanente que obliga el COOTAD a los Consejos Provinciales en el literal d) del Artículo 47, a los Concejos Municipales en el literal e) del Artículo 57, y a las Juntas Parroquiales Rurales en el literal b) del Artículo 67. Así y con fines ilustrativos vale transcribir el contenido del literal e) del Artículo 57 “Atribuciones del concejo cantonal”. *“Al concejo cantonal le corresponde: ...e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del concejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, **así como evaluar la ejecución de los mismos.**”*

Lo expuesto sin duda configura una situación negativa que limita seriamente la efectividad de la planificación del desarrollo en general y del ordenamiento territorial en particular, si se consideran los grandes problemas expuestos al iniciar esta introducción, en cuya solución y mitigación deben involucrarse seriamente los referidos planes, al tiempo que impidan oportunamente la generación de nuevos problemas en sus territorios de actuación. Poco sirve que luego de la formulación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, estos materialmente *“pasen al olvido”* y no se evalúe su aplicación o ejecución en términos de sus componentes de inversiones, de su normativa reguladora del uso y ocupación del suelo, y, con no menos importancia, de su trascendental función de coordinación y control de las múltiples actuaciones sectoriales de orden público en el territorio y de aquellas del sector privado.

De hecho, es conocido que la evaluación de los planes de ordenamiento territorial permite conocer con rigurosidad, observando el marco jurídico vigente, en cuanto las determinaciones previstas por ellos se han cumplido y su viabilidad de cara a las realidades de sus territorios de actuación y sus dinámicas; sin perjuicio de que sean motivo de revisiones, justificadas por dichas realidades y sin menoscabar el modelo territorial objetivo.

En todo caso, este proceso permanente de evaluación no debe confundirse con la actualización de los planes de ordenamiento territorial que, por obligación legal, debe efectuarse al inicio de los períodos de las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados; pero que tampoco, por cierto, han

partido de una mínima evaluación de los instrumentos vigentes, que permita sustentar las revisiones en los términos ya aludidos.

Esta situación puede hacerse extensiva a la Estrategia Territorial Nacional de responsabilidad del Gobierno Central, pues este importante instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, luego de su formulación y sanción no ha sido motivo de ninguna evaluación de su aplicación o ejecución, pese a las significativas implicaciones territoriales que tiene el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de este nivel de gobierno. En esta misma línea de reflexión debe señalarse la ausencia de los llamados planes especiales de ordenamiento territorial de las áreas de influencia de los proyectos estratégicos a cargo asimismo del Gobierno Central, como los proyectos mineros, e hidroeléctricos, entre otros.

C. La tarea de Senplades en relación a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Este organismo en calidad de ente rector de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, ha dictado, como se ha visto, los lineamientos para la formulación y actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno descentralizados, y ha procedido con cargo a esta misma función, a la verificación mediante el uso del ya referido sistema —SIGAD—, de que dichos planes observen en su formulación las fases de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión, sin perjuicio de determinar y conminar a las entidades que no reportaron oportunamente dichos instrumentos, al cumplimiento de esta obligación.

Como se observará, estas tareas son propias de un órgano rector de la planificación, pero al menos en relación a los planes de ordenamiento territorial, en ningún caso constituyen procesos de vigilancia y control de que su formulación y aplicación observen el ordenamiento jurídico aplicable.

D. La falta de concordancia entre los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Planes de Ordenamiento Territorial.

Vale recordar que el COOTAD ordena también a los Consejos Provinciales en el literal e) del Artículo 47, a los Concejos Municipales en el literal g) del Artículo 57, y a las Juntas Parroquiales Rurales en el literal c) del Artículo 67. Así y con fines ilustrativos vale transcribir el contenido del literal g) del Artículo 57 “Atribuciones del concejo cantonal”. *“Al concejo cantonal le corresponde: ...g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo municipal, **que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial**; así como garantizar una participación ciudadana en el marco en el marco de la Constitución y la ley...”*

No obstante, y de forma análoga a la ausencia de evaluación de la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, por parte de los gobiernos autónomos

descentralizados, pero con causa también en esta situación institucional, se asiste igualmente a la falta de concordancia entre los presupuestos anuales de estos gobiernos y las previsiones de inversiones de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, vale decir de sus planes, programas y proyectos sectoriales.

Esta práctica, limita asimismo la efectividad y trascendencia del ordenamiento territorial, pues sigue imponiéndose la visión de la actuación sectorial aislada, que profundiza algunos de los grandes problemas ya señalados, como las degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales, la ignorancia de los riesgos en la localización de actividades —que en algunos casos entrañan la ejecución de proyectos de altas inversiones—, y mezcla y superposición de usos incompatibles, entre otros.

E. Débil gestión de las municipalidades en cuanto al control y sanción de las actuaciones en el territorio.

Si existe una debilidad histórica en la gestión de las municipalidades ecuatorianas, ésta es, sin duda, el control de las actuaciones sobre sus circunscripciones territoriales urbanas y rurales y en las cuales han ejercido importantes competencias en materia de regulación y control del uso y ocupación del suelo —ratificadas y ampliadas recientemente por la Constitución—; pues un significativo número de ellas han sido fuente de impactos negativos de gran incidencia en los distintos cantones y por esto mismo irreversibles o que demandan medidas de remediación de largo plazo y hasta de altas inversiones igualmente. De una u otra forma, estas actuaciones han configurado buena parte de los grandes problemas que afectan al territorio ecuatoriano, pero vale agregar que también son causa de otras graves afectaciones, como las relativas al paisaje de las ciudades y del campo, a la destrucción del patrimonio cultural edificado, a la generación de afectaciones al espacio público y disfuncionalidades en las ciudades, al deterioro de las condiciones de habitabilidad; y, al mal uso de infraestructuras y servicios, entre otros.

En este tema, las estadísticas quizás sobran, pues es conocido el altísimo índice de irregularidad que tiene la construcción de edificaciones sobre todo en las ciudades —reconocido incluso por las propias autoridades—, pero asimismo en el campo, y aunque también históricamente entre las causas se hallan la falta de planificación y de recursos humanos y materiales en las municipalidades; es verdad igualmente que aun contando con los instrumentos destinados al ordenamiento de las ciudades y de los territorios cantonales, así como razonablemente de los recursos para su gestión, los planes en varias oportunidades no son motivo de sanción y aplicación en franco desacato a la ley —privando a las municipalidades del cumplimiento de su funciones previstas en ella—, o en su caso de groseras inobservancias a sus normativas y ordenanzas —y hasta de la propia ley otra vez—, respondiendo a intereses particulares, y

que penosamente en determinados momentos comprometieron a autoridades y funcionarios.

Esta práctica reñida con una gestión pública transparente y responsable, ha sido acuñada en frases como la siguiente: *“violar las ordenanzas municipales de construcción y urbanización no es problema, se paga la multa y queda subsanado”*; pero no es así, tanto porque las municipalidades en estos casos han dejado de cumplir a plenitud su potestad sancionadora prevista en el COOTAD —Artículos 395 al 402—, y en su ordenanzas —especialmente en cuanto a las demoliciones de edificaciones construidas, no solamente al margen de los procedimientos técnico-administrativos, sino incluso con total inobservancia de las normas urbanísticas vigentes—, cuanto porque las afectaciones producidas al medio urbano y natural, éstas si no son subsanadas.



3. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

3. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

3.1. Proceso de conformación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Las Superintendencias son parte de la Función de Transparencia y Control Social, su rol se enfoca en promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción, tal y como lo determina el Artículo 204 de la Constitución del Ecuador.

Los superintendentes ejercerán sus funciones durante un período de cinco años, por lo que la elaboración de instrumentos de planificación y gestión para la Institución se vuelve fundamental para organizar la vigilancia y control, en este caso 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 LOTUS en el Artículo 95, crea el marco legal para la conformación de la SOT, asimismo el Artículo 97, establece el procedimiento para el nombramiento del Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Electo de una terna, sometida a todos los procedimientos constitucionales y legales, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, designó como Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo al Arq. Fernando Cordero Cueva; posesionado en la Asamblea Nacional el 6 de julio de 2017.

A partir de esa fecha, se inició el proceso establecido en la segunda disposición transitoria de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOTUS- en la que se establece que a partir del nombramiento del Superintendente “...*La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se conformará dentro del plazo de ciento ochenta días adicionales.*”, es decir, hasta el 2 de enero de 2018, se procedió a conformar la Institución.

Para cumplir el mandato legal de conformación de la SOT, se realizó múltiples actividades, destacándose entre ellas una exhaustiva revisión de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con: descentralización, Gobiernos Autónomos Descentralizados, planificación y ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo y derechos humanos relacionados con: hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna, función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y ejercicio pleno de la ciudadanía.

Estas actividades de investigación y estudio se combinaron temporalmente con múltiples encuentros territoriales con delegaciones de los 1.061 Gobiernos Autónomos Descentralizados, representados por gobiernos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales en los que se intercambiaron ideas y criterios sobre la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y sobre la conformación de la SOT.

Se concibió a la SOT como una entidad que coadyuvará en el proceso de descentralización establecido en el Artículo primero de la Constitución: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...”*.

La Constitución 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 [...]”*.

Las facultades de vigilancia y control otorgadas a la SOT, *“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.”* (Art. 2, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo).

De la revisión de la Constitución 2008, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se infiere que tanto el Gobierno Nacional, cuanto los diversos Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen como misiones principales la atención de los derechos de las personas y desde el 2008, incluso, los derechos de la naturaleza.

Para atender las demandas ciudadanas, nacidas de sus derechos, surgen un conjunto de bienes y servicios, implícitos en los conceptos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo. Son justamente esos derechos y sus satisfactores físico-espaciales los que deben ser vigilados y controlados por la SOT, para que no se vean afectados por acciones u omisiones. Esa será la misión principal de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

En ese contexto y siendo el ámbito de acción de la SOT, el 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 metropolitanos¹ se establecen como ejes principales, para la configuración de la Superintendencia, los siguientes:

- Vigilar y controlar la aplicación de las normas nacionales y locales en los procesos de planificación y control de los planes de ordenamiento territorial y urbano, impulsando la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo definidos en la LOTUS².
- Promover la descentralización³ e impulsar y aprovechar la autonomía de los gobiernos locales y las diferentes formas de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio. Impulsar la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, fortalecerá el rol rector de cada uno de los niveles de gobierno, en el marco de sus respectivas competencias y correspondientes circunscripciones territoriales, propiciando la articulación funcional, la concordancia y la coherencia entre ellos y con las competencias sectoriales y rectorías nacionales del Gobierno Nacional⁴.
- Apoyar la complementariedad de las mencionadas competencias y la vinculación concurrente de sus respectivas facultades en función del bien general y de los derechos de las personas, colectivos y pueblos respecto a la ciudad, el hábitat, la vivienda adecuada y digna, la prioridad del carácter social y ambiental de todo tipo de propiedad, la función pública del planeamiento urbanístico⁵ y la participación de la ciudadanía en la planeación y aplicación de decisiones que puedan afectar el territorio que habitan.⁶
- Aplicar normas sujetas al debido proceso en la resolución de divergencias sobre el ordenamiento del territorio y la determinación del uso y la gestión del suelo.

¹ LOTUS Artículo 95.

² LOTUS Artículo 96, numeral 3.

³ Constitución Artículo 1

⁴ LOTUS Artículo 5 Principios Rectores

⁵ LOTUS Artículo 5, número 7.

⁶ LOTUS Artículo 6, Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo.

3.2. Facultades y atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

Si ha de valorarse la decisión del legislador de crear esta Superintendencia, será necesario tener presente, por una parte, el conjunto de antecedentes expuestos anteriormente, pues se estima que varios de ellos seguramente formaron parte de su reflexión previa y por otro, la complejidad y trascendencia social —en el sentido más amplio de este término—, de los procesos sobre los cuales pretende tener incidencia la LOTUS, y que en buena medida se explicitan en sus tres primeros artículos: “objeto”, “ámbito de aplicación” y “fines”, y que por lo dicho, ameritan su transcripción completa, a fin de que sean motivo de una detenida lectura:

Artículo 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”*.

Artículo 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.”*

Artículo 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, 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.”

En consecuencia, mientras los antecedentes expuestos de alguna manera configuran la situación actual de los ámbitos en los cuales pretenden intervenir las políticas públicas que subyacen en la LOTUS —incluyendo la gestión desplegada por las entidades responsables del ordenamiento territorial, en todos los niveles de gobierno y las municipalidades en el uso y gestión del suelo—, las normas transcritas de la misma ley configuran a su vez una imagen objetivo, un futuro deseado para la sociedad ecuatoriana en relación a sus territorios y ciudades, y obviamente también para su gestión desde lo público; en suma prefiguran su hábitat, en el sentido no solamente del espacio construido por ella, sino también de los lugares ocupados por las comunidades vegetales y animales.

En este marco se inserta la esfera de gestión de la SOT como entidad de vigilancia y control del cumplimiento de las normas constantes en la LOTUS, el COOTAD y el COPFP, para no mencionar sino en principio los tres cuerpos legales más cercanos a las materias de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo; pues en un intento de considerar las leyes de carácter sectorial cuyo objeto tiene fuertes implicaciones territoriales y que por esto sus disposiciones ameritan vigilancia y control, deben mencionarse, entre otras, las siguientes: de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, de Minería, de Hidrocarburos, de Telecomunicaciones, de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, y a las cuales se suman cuerpos legales más integrales como el Código Orgánico Ambiental. A este conjunto de normas deben adicionarse asimismo las ordenanzas y reglamentos emitidos por los gobiernos provinciales y municipales.

En este sentido vale constatar que el objeto de las superintendencias que establece el Artículo 213 de la Constitución para los servicios públicos, se corresponde plenamente con la esfera de gestión identificada en líneas anteriores para la SOT, y por esto mismo el legislador lo ha incluido entre los considerandos de la LOTUS; norma que al respecto dice: *“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 el 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 de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la Ley”***.

En este contexto, no es difícil deducir que procesos como la formulación y aplicación de los planes e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión de suelo —de los distintos niveles de gobierno—, así como la formulación y aplicación de los planes de carácter

sectorial con implicaciones territoriales —así mismo de los diferentes niveles de gobierno—, deben ser motivo de vigilancia y control por la SOT a fin de garantizar que ellos observen el ordenamiento jurídico aplicable. Esta misma gestión amerita la articulación y complementariedad que deben alcanzar tales planes, y que se hallan imperativamente establecidas en la Constitución, el COOTAD, el COPFP y la LOTUS, a fin de que la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico, prodiguen los mayores beneficios sociales posibles; esto es, desde una gestión pública más eficiente en relación a la ciudad y al territorio, hasta el ahorro de recursos de todo orden.

Por otra parte, entendiendo al control institucional de responsabilidad de la SOT, bajo la concepción de que no constituye un fin en sí mismo, sino que es parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar con oportunidad las desviaciones normativas y las infracciones, con el propósito principal de que se adopten las medidas correctivas más adecuadas en cada caso; ameritan esta acción —por lo dicho anteriormente—, los controles desplegados a su vez por las municipalidades y los gobiernos de los distritos metropolitanos en relación a las actuaciones en los suelos urbanos y rurales de sus territorios, a fin de que dichos gobiernos descentralizados cumplan a plenitud y en los casos que corresponda, su potestad sancionadora, establecida en la Ley.

De hecho, la vigilancia y control deben apuntar a que prevalezca la remediación o subsanación de la inobservancia a las disposiciones legales y normativas, sobre las sanciones, y en este sentido su acción sin duda será muy provechosa de cara a precautelar de manera efectiva los **derechos de la población vinculados a la ciudad y al territorio**, pero también **los derechos de la naturaleza**. En esta misma línea de pensamiento se halla la obligación de que la SOT actúe de oficio cuando estos derechos se vean afectados.

Finalmente, es necesario destacar la necesidad de controlar que, los instrumentos de planificación nacional y local y los de carácter sectorial, sean motivo de aplicación o gestión en coherencia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, —a cargo de los gobiernos municipales y metropolitanos por ser ésta una de sus competencias constitucionales—; en la medida que éstos determinan la localización de las actividades humanas en el territorio cantonal y regulan su comportamiento o funcionamiento. En este sentido ha de recordarse que el territorio es fuente de recursos y materias primas, pero también soporte de actividades y receptor de efluentes; en tanto que las actividades humanas demandan influentes, elementos físicos y espacios transformados y generan productos, subproductos, así como efluentes al aire, al suelo y al agua.

Es en esta perspectiva, que la LOTUS en su Artículo 95 crea a la SOT, en los siguientes términos:

“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 el 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.”

Que en el Artículo 96 establece sus **atribuciones**:

- 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.*
- 2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.*
- 3. Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley.*
- 4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.*
- 5. Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.*
- 6. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.*
- 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.”*

Y que en el Artículo 98, fija **las atribuciones** de la o del Superintendente:

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.”*

En este marco jurídico, la SOT tiene adicionalmente como sus principales principios rectores de actuación, a los siguientes:

- **Coherencia institucional con el carácter de Estado constitucional de derechos**

La Constitución ecuatoriana en forma explícita establece que *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”*. Por esto, la SOT como entidad de vigilancia y control del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y del uso y gestión de suelo en los gobiernos municipales y distritos metropolitanos, coadyuvará, como entidad de vigilancia y control, para conseguir el respeto a los derechos ciudadanos, colectivos y de la naturaleza, contemplados en la Constitución —Artículos del 10 al 82—, con énfasis en los derechos del Buen Vivir, de las comunidades, pueblos y nacionalidades, que se relacionan con el territorio, así como en los de la naturaleza.

- **Imparcialidad frente a los diversos actores**

De conformidad con la ley, la SOT deberá actuar en 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. Frente a todos y cada uno de estos actores, siempre actuará con absoluta imparcialidad y apegada a la Constitución y la ley, a fin de conseguir plena confianza ciudadana e institucional en sus actuaciones.

- **Rigurosidad técnica y científica en todos los procesos de vigilancia y control.**

Siendo el territorio ecuatoriano una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales y un legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales, la SOT actuará tanto en el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo, con rigurosidad técnica y científica, y en absoluta coordinación con los titulares de las competencias constitucionales y facultades legales sobre estos espacios.

- **Transparencia en la gestión.**

En coherencia con el mandato constitucional y las normas legales vigentes las actuaciones de la SOT y toda la información generada o derivada de ella será pública y en todos los casos posibles de libre acceso. Especial importancia se concederá a la conformación de un sistema cooperativo de información territorial georreferenciada en la que las entidades competentes mantendrán y gestionarán los “Registros Originales” pero crearán mecanismos para compartir

y permitir el acceso a toda información pública, en lo posible mediante servidores y otros mecanismos que permitan el intercambio automático de información territorial.

- **Respeto y apoyo los procesos de descentralización y autonomía de los GAD**

Siendo el mandato constitucional obligatorio, la SOT, desde el primer día de su gestión vigila y controla que el Estado, en todos sus niveles territoriales, se gobierne de manera descentralizada, a fin de fortalecer la autonomía de los GAD y propender a la compensación los desequilibrios territoriales en los procesos de desarrollo.

- **Eficiencia y eficacia en la atención de las denuncias ciudadanas**

La participación ciudadana está garantizada constitucionalmente, tanto en la formulación, cuanto en la ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos. Siendo así, la SOT entiende que la participación ciudadana es una actividad permanente y transversal en todos los procesos de vigilancia y control del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, y por tanto concede superlativa importancia a las denuncias ciudadanas, responsables sobre las afectaciones de sus derechos relacionados con el territorio.

- **La remediación y la prevención sobre la sanción**

Partiendo de los derechos humanos y de aquellos de la naturaleza, es obvio que, siendo importantes y obligatorias las sanciones económicas establecidas en la LOTUS, en correspondencia con las infracciones leves, graves y muy graves, la SOT procurará siempre la prevención y la remediación, ya que son las únicas formas de evitar que se afecten los derechos humanos y de la naturaleza⁷.

3.3. Aprobación y Validación de la SOT

Paralelamente a este proceso de reflexión y producción de ideas y propuestas para conformar la SOT debíamos cumplir todas las disposiciones establecidas por la Ley de Servicio Público y otros cuerpos legales. Con el apoyo y participación del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -Senplades- y otras entidades gubernamentales debimos formular y aprobar los siguientes documentos:

- **Matriz de Competencias:** Que sintetiza de forma esquemática las competencias, base legal, atribuciones, facultades y productos que estarán a cargo de la

⁷ Con buen criterio la Ley establece que “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”

Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (Para ampliar ver Anexo 1).

- **Modelo de Gestión:** Documento elaborado con la finalidad de establecer la misión, visión y objetivos institucionales, así como su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021. Se enfatiza en la relación con la ciudadanía y la interrelación con otras instituciones del Estado.
- **Estructura Institucional y Estatuto Orgánico:** En cumplimiento a lo establecido en la LOTUS, se definió la estructura organizacional de la SOT, que guarda correspondencia con el direccionamiento estratégico institucional establecido en la matriz de competencias y en el modelo de gestión. En este documento se describen los procesos a nivel central y desconcentrado; incluye atribuciones, responsabilidades y productos entregables de cada una de las áreas, con un enfoque renovado e innovador de gestión pública. Prioriza las acciones de coordinación, articulación y cooperación con los distintos niveles de gobierno; y, antepone las medidas de prevención y remediación en los ámbitos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo. La finalidad es vigilar y controlar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos relacionados con los derechos constitucionales del Buen Vivir y particularmente aquellos relacionados con la ciudad y el territorio.



4. ELEMENTOS ORIENTADORES INSTITUCIONALES

4. ELEMENTOS ORIENTADORES INSTITUCIONALES

4.1. Visión

Ser la entidad técnica de vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno, que contribuye a garantizar los derechos a la ciudad, un hábitat seguro, vivienda adecuada y digna, la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos y la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

4.2. Misión

Precautelar, promover y orientar el uso racional y sostenible de los recursos del territorio ecuatoriano, la protección de su patrimonio natural y cultural, así como la sustentabilidad de las ciudades y centros poblados ecuatorianos y sus roles y funciones, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y demás normas aplicables en relación al ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo; garantizando los derechos de las personas, colectivos y pueblos a la ciudad y el territorio, y poniendo al servicio de la sociedad ecuatoriana la información pública relacionada con todos los procesos territoriales de su competencia.

4.3. Principios y Valores Institucionales

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo tiene los siguientes principios y valores institucionales:

Principios

- a) **Justicia:** La SOT respeta los derechos de las partes involucradas y las trata de manera equitativa.
- b) **Transparencia:** Todos los procesos y actos de la SOT son públicos y cualquier persona interesada pueda obtener información sobre ellos.
- c) **Eficiencia:** La SOT optimiza el empleo de recursos en el ejercicio de sus competencias, propendiendo a alcanzar los mejores resultados y rendimientos.
- d) **Imparcialidad:** La SOT juzga y procede con rectitud, sin preferencias de ningún tipo en todos sus actos y procesos.
- e) **Participación:** La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía, su ejercicio es respetado, promovido y facilitado por la SOT.

Valores

- a) **Honestidad:** Se refiere a la aplicación de la verdad, la autenticidad y honradez. Se cumple a través de la transparencia y participación social y el adecuado proceder de los funcionarios de la SOT.
- b) **Respeto:** Es la consideración de los derechos, libertades y diferencias de las personas y colectivos, así como de la norma vigente y las atribuciones, competencias y roles de las distintas entidades, que observan los colaboradores de la SOT.
- c) **Compromiso:** Es la adhesión estricta a la ley y propósitos institucionales, que los funcionarios de la SOT guardan en todos sus actos.
- d) **Responsabilidad:** Es una característica positiva de los colaboradores de la SOT, en tanto son capaces de comprometerse y actuar de forma correcta.
- e) **Trabajo en equipo:** El trabajo de los funcionarios de la SOT se desarrolla en un ambiente de liderazgo, coordinación, colaboración interprofesional y multidisciplinaria.

4.4. Objetivos Estratégicos Institucionales

1. Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.
2. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno; priorizando la prevención y la remediación sobre la sanción.
3. Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.
4. Conformar y mantener, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un Sistema de Información que permita la generación, intercambio, actualización y acceso a los fenómenos territoriales.

4.5. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021, tiene 9 objetivos, detallados en el siguiente gráfico:

Eje 1 Derechos para todos durante toda la vida	Eje 2: Economía al servicio de la sociedad.	Eje 3: Más sociedad, mejor Estado.
<ul style="list-style-type: none"> •1.Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas •2.Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades •3.Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones 	<ul style="list-style-type: none"> •4.Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario y afianzar la dolarización •5.Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible, de manera redistributiva y solidaria •6.Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural 	<ul style="list-style-type: none"> •7.Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía •8.Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social •9.Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

La alineación de la Superintendencia se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo, con los siguientes objetivos y políticas detalladas a continuación:

OBJETIVO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	POLÍTICA	OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
<p>1 Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p>	<p>1.1. Promover la inclusión, la equidad y la erradicación de la pobreza en todas sus formas y en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la justicia económica, social y territorial.</p>	<p>1 Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.</p>
		<p>2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.</p>
	<p>1.7. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada y a un entorno seguro que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos</p>	<p>1 Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.</p>

OBJETIVO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	POLÍTICA	OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
	vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental y recreación.	3 Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.
	1.8 Garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y del Estado en todos sus niveles, en la construcción del hábitat.	2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.
		3 Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.
3 Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones.	3.1. Conservar, recuperar y regular el aprovechamiento del patrimonio natural y social, rural y urbano, continental y marino-costero, que asegure y precautele los derechos de las presentes y futuras generaciones.	1 Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.
		2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.
		3 Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.
	3.3. Promover buenas prácticas ambientales que aporten a la reducción de la contaminación, a la conservación, a la mitigación y a la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsar las mismas en el ámbito global.	1 Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

OBJETIVO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO		POLÍTICA		OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
				2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.
7	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.	7.1.	Consolidar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y en los mecanismos de control social.	2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.
				4 Constituir, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un sistema institucional que permita la generación, intercambio, actualización y acceso a la información territorial, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de uso y gestión del suelo.
		7.8.	Fortalecer las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de los objetivos nacionales, la gestión de sus competencias, la sostenibilidad financiera y la prestación de servicios públicos a su cargo, con énfasis en agua y saneamiento.	2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.
				4 Constituir, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un sistema institucional que permita la generación, intercambio, actualización y acceso a la información territorial, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de uso y gestión del suelo.
8	Promover la transparencia y la Corresponsabilidad para una Nueva Ética Social	8.2.	Fortalecer la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción, con mejor acceso a información pública de calidad, optimizando las políticas de	2 Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.

OBJETIVO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	POLÍTICA	OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
	rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social.	4 Constituir, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un sistema institucional que permita la generación, intercambio, actualización y acceso a la información territorial, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de uso y gestión del suelo.

4.6. Elementos del Modelo de Gestión Institucional

1. LÍNEAS DE ACCIÓN	2. POBLACIÓN OBJETIVO	3. PROPUESTA DE VALOR	4. ACCIONES CLAVE	5. RECURSOS CLAVE	6. ALIADOS ESTRATÉGICOS
a) Vigilancia y control del Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Urbanístico y de Uso y Gestión del Suelo	Poblaciones de los territorios: nacional, provinciales, cantonales, de los distritos metropolitanos y de las parroquias rurales	Verificación del cumplimiento de la normativa vinculada al Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Urbanístico, Uso y Gestión del suelo	Exámenes a los instrumentos formulados	Personal calificado	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo Función de Transparencia y Control Social GAD
			Control sobre la aplicación del Régimen Sancionatorio		
		Evaluación de la formulación y aplicación de los instrumentos de Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo	Exámenes a los instrumentos sancionados	Programas y equipos informáticos Sistemas (equipos, instalaciones) de telecomunicaciones	AME/CONA GOPARE/CO NGOPE
			Verificación de las medidas de remediación		
Constitución del Sistema de Información Territorial	Evaluación de la gestión territorial: indicadores, metas, resultados	Coordinación y acuerdos con entidades vinculadas a las atribuciones de la Superintendencia	Locales, equipos, mobiliario,	MIDUVI	
		Compilación de los expedientes técnicos y legales de los instrumentos	Suscripción a publicaciones impresas y digitales		MAGAP
				Asignaciones presupuestarias	MAE

1. LÍNEAS DE ACCIÓN	2. POBLACIÓN OBJETIVO	3. PROPUESTA DE VALOR	4. ACCIONES CLAVE	5. RECURSOS CLAVE	6. ALIADOS ESTRATÉGICOS
			Diseño e implementación del Sistema de Información Territorial: software y hardware	Normativa interna prevista en la LOTUS	SENAGUA BDE
			Establecimiento de procedimientos y estándares para la gestión de la información	Reglamento a la LOTUS	MTOP
b) Vigilancia y control de la planificación nacional, sectorial y local		Fortalecimiento de capacidades de las instituciones públicas vinculadas a las competencias de la Superintendencia	Formación y fortalecimiento de capacidades institucionales en Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Urbanístico, y Uso y Gestión del Suelo	Reglamento a la LOTUS	INEC INEN
			Intercambios de prácticas y experiencias en la formulación y aplicación de instrumentos		REGISTRO CIVIL CGREG, ECORAE
c) Promoción de los derechos a la ciudad, la vivienda y el hábitat		Fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Urbanístico y de Uso y Gestión del Suelo	Diseño y ejecución de campañas de difusión social de derechos territoriales		REGISTRO DE LA PROPIEDAD
			Elaboración de estudios e investigaciones		UNIVERSIDADES
			Puesta en marcha de observatorios y canales de opinión y denuncia		Colectivos ciudadanos
			Formación y fortalecimiento de capacidades sociales sobre derechos territoriales		IGM, y otras...



5. ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

5. ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

5.1. Estrategias

OEI 1: *Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.*

E 1.1: Incrementar el conocimiento y apropiación de los derechos de las personas, colectivos y pueblos, para generar condiciones de participación social en la gestión del territorio

E 1.2: Estructurar programas de Estudios y de capacitación sobre los derechos a la ciudad y al territorio y los derechos de la naturaleza

OEI 2: *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno; priorizando la prevención y la remediación sobre la sanción.*

E 2.1: Promover la capacitación de los GAD para reducir el número de infracciones relativas al ordenamiento territorial uso y gestión de suelo en las zonas urbana y rural

E 2.2: Mejorar los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional con los distintos niveles de gobierno

OEI 3: *Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.*

E 3.1: Incrementar el uso racional y sostenible de los recursos del territorio ecuatoriano en el marco de la normativa aplicable con relación al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo

E 3.2: Desarrollar normas técnicas y metodologías para la vigilancia y control de la formulación y aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo

OEI 4: *Conformar y mantener, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un Sistema de Información que permita la generación, intercambio, actualización y acceso a los fenómenos territoriales.*

E 4.1: Incrementar la disponibilidad de información sobre los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo

E 4.2: Desarrollar metodologías y aplicaciones tecnológicas que permitan garantizar la disponibilidad de información para los procesos de formulación, aplicación, evaluación, vigilancia y control del ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo

OEI 5: *Incrementar las capacidades institucionales.*

E 5.1: Desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades y competencias del personal de la SOT

E 5.2: Disponer de la infraestructura tecnológica para la ejecución de los procesos internos y externos

E 5.3: Optimizar la gestión del presupuesto institucional

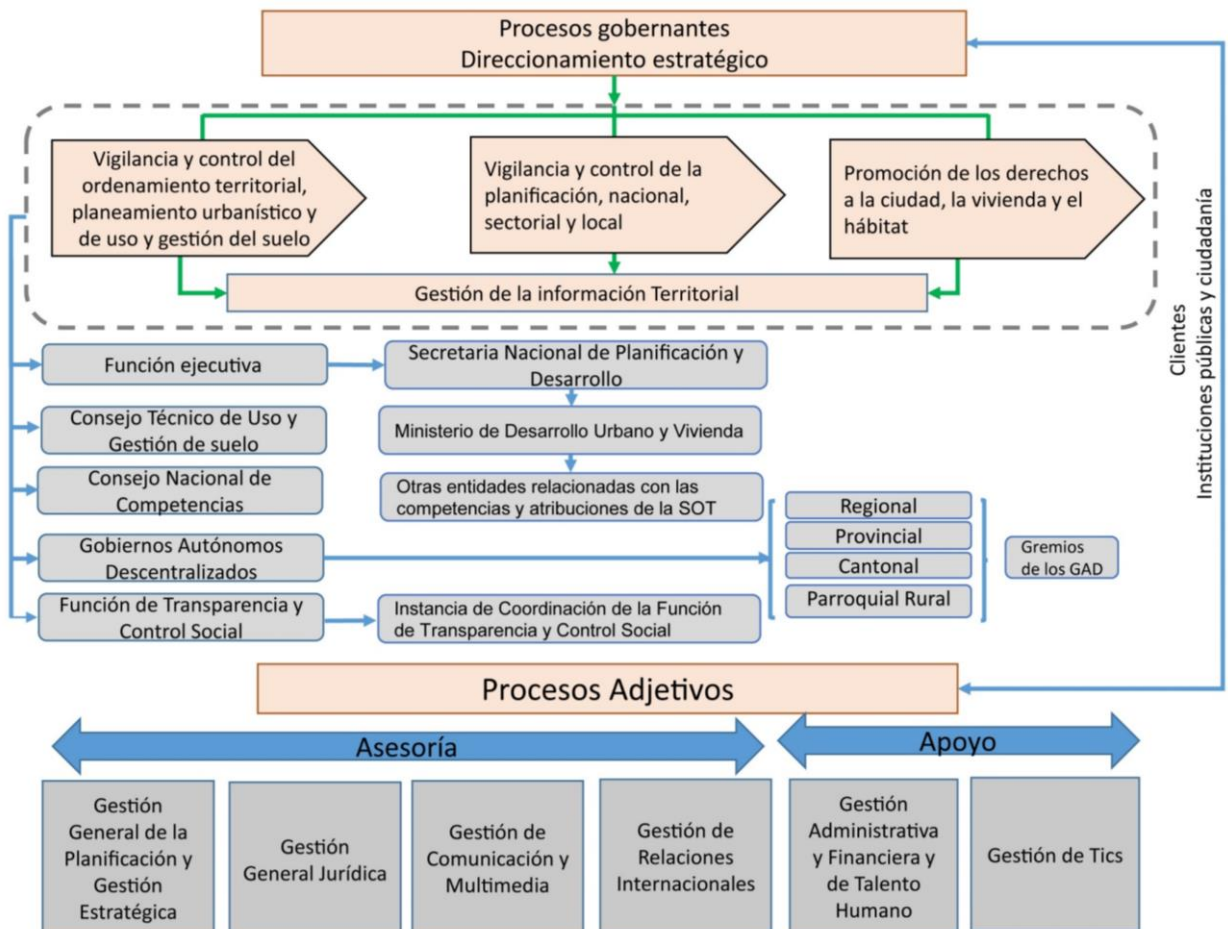
5.2. Indicadores

OBJETIVOS PND	OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES	ESTRATEGIA	INDICADORES
<p>Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p>	<p>2. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno; priorizando la prevención y la remediación sobre la sanción.</p>	<p>1) Incrementar los procesos de vigilancia y control para el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a la formulación, aplicación y articulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y del uso y gestión del suelo</p>	<p>Porcentaje de solicitudes atendidas para la vigilancia y control del ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo urbano.</p>
			<p>Número de convenios marco suscritos para fortalecer la planificación del ordenamiento territorial, la planificación urbanística; y, el uso y gestión del suelo. (delegación)</p>
			<p>Número de Informes técnicos sobre el incumplimiento de las disposiciones transitorias contenidas en la LOTUS.</p>
			<p>Porcentaje de informes técnicos sobre el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la LOTUS y demás normativa vigente que regule el planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo urbano.</p>
			<p>Número de informes técnicos sobre los requerimientos de reformas a la normativa legal y reglamentaria vigente para el planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo urbano.</p>
<p>Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p>	<p>4. Conformar y mantener, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un Sistema de Información que permita la generación, intercambio, actualización y acceso</p>	<p>2) Incrementar la disponibilidad de información sobre los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo</p>	<p>Porcentaje de avance de la versión operativa del Sistema de Información Territorial</p>
			<p>Porcentaje de avance de las definiciones conceptuales para la creación y administración del Sistema de Información Territorial</p>
			<p>Porcentaje de avance del proceso de armonización para el intercambio de información de los GAD</p>
			<p>Número de convenios suscritos y operativos de intercambio de información con las entidades del Gobierno Central</p>

OBJETIVOS PND	OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES	ESTRATEGIA	INDICADORES
	a los fenómenos territoriales.		<p>Porcentaje de avance en el diseño del Sistema de Registro de PDOT.</p> <p>Porcentaje de avance en el registro de los PDOT en el sistema.</p>
Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas	3. Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.		<p>Porcentaje de avance en la elaboración de normas técnicas para la evaluación del cumplimiento de disposiciones legales relativas a la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo rural formuladas.</p> <p>Número de evaluaciones al cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial del nivel provincial</p> <p>Número de estudios sobre normativa nacional y secundaria vinculada a los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo rural</p>
Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones	1. Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.	4) Incrementar el conocimiento y apropiación de los derechos de las personas, colectivos y pueblos, para generar condiciones de participación social en la gestión del territorio	<p>Número de eventos de divulgación y promoción sobre derechos a la ciudad.</p> <p>Número de estudios concertados con universidades y observatorios.</p> <p>Publicaciones realizadas conjuntamente con entidades académicas u observatorios.</p>
Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al	1. Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda	5) Incrementar las capacidades institucionales	<p>Porcentaje de infraestructura tecnológica, networking y sistemas informáticos implementados para la operación de la institución</p> <p>Porcentaje de ejecución presupuestaria</p>

OBJETIVOS PND	OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES	ESTRATEGIA	INDICADORES
servicio de la ciudadanía	adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.		Porcentaje de avances de procesos levantados Índice de rotación de personal

5.3. Mapa Estratégico de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo



5.4. Objetivo, Programa, Proyecto/Actividad y Presupuesto

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
1. Garantizar los derechos de las personas, colectivos y pueblos a: la ciudad, el territorio, el hábitat seguro, la vivienda adecuada y digna; así como la función social y ambiental de la propiedad en todas sus formas, el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y, la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.	Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Promocionar y difundir la gestión de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en todos los niveles de gobierno y en la ciudadanía.	\$ 774.000,00	\$ 804.960,00	\$ 837.158,40	\$ 870.644,74	\$ 3.286.763,14
		Generar insumos para el procesamiento de información cartográfica en materia de OT	\$ 100.000,00	\$ 104.000,00	\$ 108.160,00	\$ 112.486,40	\$ 424.646,40
2. Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas correspondientes a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, en todos los niveles de gobierno.	Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Generar acciones comunicacionales que permitan responder de manera oportuna a informaciones fuera de contexto generadas en los medios de comunicación social o por líderes de opinión.	\$ 99.335,00	\$ 103.308,40	\$ 107.440,74	\$ 111.738,37	\$ 421.822,50
		Fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales para la determinación de los derechos relacionados con OT y Planificación Urbanística, uso y gestión del suelo.	\$ 152.000,00	\$ 128.960,00	\$ 174.096,00	\$ 235.029,60	\$ 662.085,60

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
		Fortalecer capacidades institucionales para el OT, planeamiento Urbanístico, uso y gestión del suelo, derecho a la ciudad y territorio e información.	\$ 9.000,00	\$ 9.360,00	\$ 12.636,00	\$ 17.058,60	\$ 48.054,60
		Desarrollar el sistema de Información Territorial	\$ 450.000,00	\$ 104.000,00	\$ 140.400,00	\$ 189.540,00	\$ 533.940,00
		Equipos y Paquetes informáticos	\$ 120.000,00	\$ 936.000,00	\$ 1.263.600,00	\$ 1.705.860,00	\$ 4.805.460,00
		Adquisición de Licencias	\$ 104.000,00	\$ 104.000,00	\$ 140.400,00	\$ 189.540,00	\$ 533.940,00
		Análisis de requerimientos institucionales, verificación de ajuste a requerimientos institucionales	\$ 83.200,00	\$ 83.200,00	\$ 112.320,00	\$ 151.632,00	\$ 427.152,00
		Requerir y revisar informe de estado de aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo rural a nivel nacional.	\$ 5.000,00	\$ 5.200,00	\$ 7.020,00	\$ 9.477,00	\$ 26.697,00
		Contratación de estudios	\$ 104.000,00	\$ 104.000,00	\$ 140.400,00	\$ 189.540,00	\$ 533.940,00
		Requerir y revisar informe de estado de aplicación de los instrumentos de ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo urbano a nivel nacional.	\$ 55.000,00	\$ 57.200,00	\$ 77.220,00	\$ 104.247,00	\$ 293.667,00

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
		Realizar estudios técnicos y jurídicos especializados sobre instrumentos de planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo urbano.	\$ 39.730,20	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
		Fortalecer capacidades institucionales para el planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo urbano	\$ 100.000,00	\$ 104.000,00	\$ 140.400,00	\$ 189.540,00	\$ 533.940,00
3. Coadyuvar al aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo, y a la consolidación de un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como a un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.	Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Fortalecer capacidades institucionales para el planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo urbano	\$ 235.790,62	\$ 10.400,00	\$ 14.040,00	\$ 18.954,00	\$ 53.394,00
4. Constituir, en coordinación con las demás entidades del sector público vinculadas a los ámbitos de competencia de la Superintendencia, un sistema institucional que permita la generación, intercambio, actualización y acceso a la información territorial, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento	Administración central	Garantizar la seguridad de la plataforma tecnológica que aloja a los sistemas y aplicaciones de la institución	\$ 1.952.232,97	\$ 218.001,68	\$ 226.721,75	\$ 235.790,62	\$ 890.131,04
		Identificar esquemas de seguridad y calidad para los proyectos de infraestructura tecnológica, redes y comunicaciones	\$ 281.216,00	\$ 1.804.949,12	\$ 1.877.147,08	\$ 1.952.232,97	\$ 7.369.857,17
		Identificar esquemas de seguridad y calidad para los proyectos de infraestructura	\$ 176.378,68	\$ 260.000,00	\$ 270.400,00	\$ 281.216,00	\$ 1.061.616,00

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
territorial, urbanístico y de uso y gestión del suelo.		tecnológica, redes y comunicaciones					
		Identificar esquemas de seguridad y calidad para los proyectos de infraestructura tecnológica, redes y comunicaciones	\$ 168.729,60	\$ 163.072,00	\$ 169.594,88	\$ 176.378,68	\$ 665.845,56
		Monitorear la red y la seguridad perimetral	\$ 112.486,40	\$ 156.000,00	\$ 162.240,00	\$ 168.729,60	\$ 636.969,60
		Monitorear la red y la seguridad perimetral	\$ 73.064,42	\$ 104.000,00	\$ 108.160,00	\$ 112.486,40	\$ 424.646,40
		Realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de usuario final (preventivo)	\$ 1.687.296,00	\$ 67.552,16	\$ 70.254,25	\$ 73.064,42	\$ 275.824,82
		Realizar el registro de equipos, aplicaciones y servicios puestos a disposición de los usuarios	\$ 185.298,85	\$ 1.560.000,00	\$ 1.622.400,00	\$ 1.687.296,00	\$ 6.369.696,00
		Diseñar y desarrollar nuevas aplicaciones para la automatización de los procesos adjetivos y sustantivos	\$ 466.600,00	\$ 171.319,20	\$ 178.171,97	\$ 185.298,85	\$ 699.520,01
5. Incrementar las capacidades institucionales	Administración central	Servicios básicos en las instalaciones de la SOT	\$ 87.600,00	\$ 91.104,00	\$ 94.748,16	\$ 98.538,09	\$ 371.990,25
		Servicio de envío de correspondencia	\$ 22.200,00	\$ 23.088,00	\$ 24.011,52	\$ 24.971,98	\$ 94.271,50
		Carga de extintores	\$ 18.600,00	\$ 19.344,00	\$ 20.117,76	\$ 20.922,47	\$ 78.984,23
		Servicio de fletes	\$ 6.000,00	\$ 6.240,00	\$ 6.489,60	\$ 6.749,18	\$ 25.478,78
		Servicios de seguridad y vigilancia	\$ 392.464,00	\$ 408.162,56	\$ 424.489,06	\$ 441.468,62	\$ 1.666.584,25

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
		Servicio de Aseo y Limpieza	\$ 88.580,00	\$ 92.123,20	\$ 95.808,13	\$ 99.640,45	\$ 376.151,78
		Pasajes, viáticos y subsistencias	\$ 364.000,00	\$ 378.560,00	\$ 393.702,40	\$ 409.450,50	\$ 1.545.712,90
		Adquisición, mantenimiento y reparación de vehículos, de partes y accesorios.	\$ 158.400,00	\$ 164.736,00	\$ 171.325,44	\$ 178.178,46	\$ 672.639,90
		Mantenimiento de oficinas	\$ 163.000,00	\$ 169.520,00	\$ 176.300,80	\$ 183.352,83	\$ 692.173,63
		Arrendamiento de Edificios	\$ 334.800,00	\$ 348.192,00	\$ 362.119,68	\$ 376.604,47	\$ 1.421.716,15
		Mobiliarios (Instalación, Mantenimiento y Reparaciones)	\$ 914.600,00	\$ 951.184,00	\$ 989.231,36	\$ 1.028.800,61	\$ 3.883.815,97
		Realizar la adquisición de insumos	\$ 24.000,00	\$ 24.960,00	\$ 25.958,40	\$ 26.996,74	\$ 101.915,14
		Adquisición uniformes y ropa de trabajo (CHALECOS) para 513 funcionarios SOT	\$ 15.600,00	\$ 16.224,00	\$ 16.872,96	\$ 17.547,88	\$ 66.244,84
		Realizar la adquisición de combustibles y lubricantes	\$ 73.920,00	\$ 76.876,80	\$ 79.951,87	\$ 83.149,95	\$ 313.898,62
		Realizar la adquisición de material de oficina	\$ 20.000,00	\$ 20.800,00	\$ 21.632,00	\$ 22.497,28	\$ 84.929,28
		Realizar la adquisición de insumos de limpieza y aseo para MATRIZ	\$ 24.200,00	\$ 25.168,00	\$ 26.174,72	\$ 27.221,71	\$ 102.764,43
		Realizar la adquisición de herramientas y equipos menores	\$ 2.000,00	\$ 2.080,00	\$ 2.163,20	\$ 2.249,73	\$ 8.492,93
		Realizar la adquisición de medicinas para botiquín	\$ 1.000,00	\$ 1.040,00	\$ 1.081,60	\$ 1.124,86	\$ 4.246,46
		Adquirir repuestos y accesorios para el mantenimiento de bienes de la institución	\$ 10.000,00	\$ 10.400,00	\$ 10.816,00	\$ 11.248,64	\$ 42.464,64

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
		Asegurar bienes de la institución	\$ 72.500,00	\$ 75.400,00	\$ 78.416,00	\$ 81.552,64	\$ 307.868,64
		Matricular vehículos institucionales	\$ 14.400,00	\$ 14.976,00	\$ 15.575,04	\$ 16.198,04	\$ 61.149,08
		Tramitar y legalizar documentos	\$ 30.000,00	\$ 31.200,00	\$ 32.448,00	\$ 33.745,92	\$ 127.393,92
		Mobiliarios (Instalación, Mantenimiento y Reparaciones)	\$ 2.000,00	\$ 2.080,00	\$ 2.163,20	\$ 2.249,73	\$ 8.492,93
		Maquinarias y Equipos (instalación, Mantenimiento y Reparación)	\$ 12.000,00	\$ 12.480,00	\$ 12.979,20	\$ 13.498,37	\$ 50.957,57
		Gastos en mantenimiento de áreas verdes y arreglo de vías internas	\$ 3.000,00	\$ 3.120,00	\$ 3.244,80	\$ 3.374,59	\$ 12.739,39
		Adquisición de menaje de cocina y accesorios descartables	\$ 4.500,00	\$ 4.680,00	\$ 4.867,20	\$ 5.061,89	\$ 19.109,09
		Repuestos y accesorios para vehículos terrestres	\$ 36.000,00	\$ 37.440,00	\$ 38.937,60	\$ 40.495,10	\$ 152.872,70
		Adquisición de mobiliario	\$ 5.000,00	\$ 5.200,00	\$ 5.408,00	\$ 5.624,32	\$ 21.232,32
		Adquisición de libros y colecciones	\$ 5.000,00	\$ 5.200,00	\$ 5.408,00	\$ 5.624,32	\$ 21.232,32
		Fondo de reposición de caja chica institucional	\$ 27.000,00	\$ 28.080,00	\$ 29.203,20	\$ 30.371,33	\$ 114.654,53
		Adquisición de vehículos	\$ 644.300,00	\$ 670.072,00	\$ 696.874,88	\$ 724.749,88	\$ 2.735.996,76
		Realizar instalaciones, mantenimiento y reparaciones en mobiliario	\$ 3.600,00	\$ 3.744,00	\$ 3.893,76	\$ 4.049,51	\$ 15.287,27
		Fortalecer las capacidades del TTHH	\$ 1.000,00	\$ 1.040,00	\$ 1.081,60	\$ 1.124,86	\$ 4.246,46
		Remuneraciones	14.214.121,80	13.444.282,39	\$13.982.053,69	14.541.335,84	\$ 54.894.866,53

OEI	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021	TOTAL
		Promover el desarrollo de la Planificación Estratégica Institucional;	\$ 3.000,00	\$ 3.120,00	\$ 3.244,80	\$ 3.374,59	\$ 12.739,39
		Fortalecer programas y proyectos institucionales	\$ 2.000,00	\$ 2.080,00	\$ 2.163,20	\$ 2.249,73	\$ 8.492,93
		Realizar cancelación de servicios básicos en las instalaciones de la SOT	\$ 8.796,00	\$ 33.947,84	\$ 139.305,75	\$ 144.877,98	\$ 546.927,58
		Realizar cancelación de servicios básicos en otras instalaciones	\$ 33.684,00	\$ 35.031,36	\$ 36.432,61	\$ 37.889,92	\$ 143.037,89
		Revisar los informes sobre proyectos de convenios a suscribirse por el Superintendente en materia de contrataciones	\$ 2.400,00	\$ 2.496,00	\$ 2.595,84	\$ 2.699,67	\$ 10.191,51
		Supervisar, coordinar y evaluar el aspecto procesal y administrativo en las acciones de juzgamiento y de coactiva	\$ 24.000,00	\$ 24.960,00	\$ 25.958,40	\$ 26.996,74	\$ 101.915,14
TOTALES			25.523.624,52	24.533.914,71	26.025.630,50	27.755.640,64	101.905.488,47



6. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

6. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

A. Elaboración de los Instrumentos de Planificación Institucional (PPPP y PAP)

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo -SOT- procederá en base al Plan Estratégico, a la consolidación del Plan Plurianual de la Política Pública -PPPP-, en base a un proceso de diagnóstico y definición de la situación actual, políticas y estrategias de la SOT, se determinarán los objetivos estratégicos, operativos y su alineación con los ejes y objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, y la asignación presupuestaria para cada actividad planteada en las diferentes unidades de trabajo.

Con el objetivo de cumplir de manera eficiente y eficaz con los objetivos estratégicos institucionales planteados, así como el uso racional y sostenible de los recursos; es necesario ajustar la Programación Anual de la Planificación -PAP-, a las condiciones de la institución en base al presupuesto asignado por el Ministerio de Finanzas.

B. Diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos institucionales: KALLARI

El módulo KALLARI es una herramienta de autoevaluación institucional, donada por la Superintendencia de Control de Poder de Mercado, que le permitirá a la SOT al establecimiento de una cultura organizacional de gestión, basada en los resultados y no en los procedimientos, aplicando indicadores de gestión para el control y medición del cumplimiento de la misión, visión, objetivos estratégicos, específicos y operativos de la SOT.

Este sistema adaptado a las necesidades propias de la SOT, está dirigido a cada una de las dependencias de trabajo que conforman esta Superintendencia, con la finalidad de generar información cuantitativa que permita analizar el nivel de gestión institucional y plantear metas por indicadores operativos con tiempos de medición anuales, semestrales, cuatrimestrales, trimestrales y mensuales; dependiendo de la complejidad y la naturaleza de las actividades planificadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Registro Oficial N° 449, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.
- Registro oficial N° 303, CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.
- Registro Oficial N° 306, CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS, Quito, Ecuador, última modificación 12 de septiembre 2014.
- Registro Oficial N° 711, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, Quito, Ecuador, 14 de marzo de 2016.
- Registro Oficial N° 790, LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO, Quito, Ecuador, 5 de julio de 2016.
- Resolución Nro. SOT - 001 – 2017, PROYECTO DE ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS, SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO, Cuenca, Ecuador, 20 de diciembre de 2017.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “TODA UNA VIDA” 2017 – 2021. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- GUÍA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.



     / SOT_ECUADOR

www.sot.gob.ec