



# INFORME DE GESTIÓN 2018

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN GENERAL.....  | 7  |
| I. LOS GRANDES PROBLEMAS DEL ECUADOR VINCULADOS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....   | 7  |
| II. SUPERPOSICIÓN DE COMPETENCIAS Y FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO .....   | 37 |
| III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....   | 41 |
| IV. LOS FINES Y OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR .....   | 44 |
| V. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO, PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ..... | 49 |
| VI. LA PRÁCTICA DE LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO .....     | 51 |
| VII. LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO –SOT– .....  | 70 |
| VIII. ESTRUCTURA DEL INFORME EJECUTIVO .....   | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| INFORME DE GESTIÓN DEL SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,<br>USO Y GESTIÓN DEL SUELO.....          | 93  |
| PARTE 1: CONFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA.....  | 93  |
| 1. PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA.....   | 93  |
| 2. ENCUENTROS TERRITORIALES.....   | 10  |
| 3. APROBACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA SOT.....  | 105 |
| 4. LOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA SOT.....   | 109 |
| 5. APORTES DE LA SOT AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANEAMIENTO<br>URBANÍSTICO Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO..... | 113 |
| 6. ASPECTOS TECNOLÓGICOS.....  | 120 |
| 7. CANALES DE COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA.....  | 125 |
| 7.1. Aplicativo móvil: "Mi Tierra".....  | 125 |
| 7.2. Página web y formulario de denuncias.....   | 127 |
| 7.3. Redes sociales.....   | 128 |
| 8. SISTEMA COOPERATIVO DE INFORMACIÓN TERRITORIAL.....   | 129 |
| 9. GESTIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017.....  | 132 |
| 10. GESTIÓN DE TALENTO HUMANO.....   | 135 |

|   |            |
|---|------------|
| PARTE 2: PRIMEROS MESES DE OPERACIÓN .....  | 142        |
| <b>1. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DE SUELO .....</b> | <b>142</b> |
| 1.1. Vigilancia y Control del Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo Rural .....  | 142        |
| 1.2. Vigilancia y Control del Planeamiento Urbanístico y Uso y Gestión de Suelo Urbano .....  | 165        |
| 1.3. Sistema de Información Territorial – SIT – .....   | 185        |
| 1.4. Promoción de derechos .....  | 212        |
| 1.5. Aportes de la SOT al Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico y Uso y Gestión de Suelo .....   | 222        |
| 1.6. Convenios Nacionales e Internacionales .....   | <b>231</b> |
| <b>2. DESCONCENTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SOT .....</b>   | <b>235</b> |
| 2.1. Normativa Interna - SOT .....  | 235        |
| 2.2. Aspectos administrativos e infraestructura .....   | 238        |
| 2.3. Comunicación Institucional .....   | 242        |
| 2.4. Gestión de Transparencia .....   | 246        |
| 2.5. Gestión de Planificación, Procesos Institucionales .....   | 247        |
| 2.6. Aspectos tecnológicos .....  | 252        |



 **SOT**  
SERVICIOS DE OPERACIONES TURÍSTICAS

**LIBRE**  


 **SOT**  
SERVICIOS DE OPERACIONES TURÍSTICAS

 **SOT**  
SERVICIOS DE OPERACIONES TURÍSTICAS

**COPON**  
**MAYOR**  
**MAYOR**  
**MAYOR**  


# INTRODUCCIÓN GENERAL

## I. LOS GRANDES PROBLEMAS DEL ECUADOR VINCULADOS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la medida que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social - Transitorio me ha solicitado un informe sobre mi gestión en calidad de Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, conviene iniciar esta introducción general abordando muy someramente 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

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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





  
**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE  
TERRITORIO, USO Y GESTIÓN URBANA

  
**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE  
TERRITORIO, USO Y GESTIÓN URBANA



  
**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE OBRAS PÚBLICAS,  
TERRITORIO, USO Y GESTIÓN URBANA

  
SOT

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 descon sideración 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

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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.





Francisco Javier Díaz  
Asesor  
Asesoramiento en Desarrollo  
Sostenible - ODS - Agenda 2030

Antonio F. de la Cella  
Asesor  
Asesoramiento en Desarrollo  
Sostenible - ODS - Agenda 2030

Carolina Toppo Muñoz  
Médica  
CENTRO DE DEBATES DE CALIDAD



Humberto Chiriquo  
Secretario de Agua  
SECRETARÍA DEL AGUA

Tarsicio Granizo Tamayo  
Ministro  
MINISTERIO DEL AMBIENTE

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

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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,

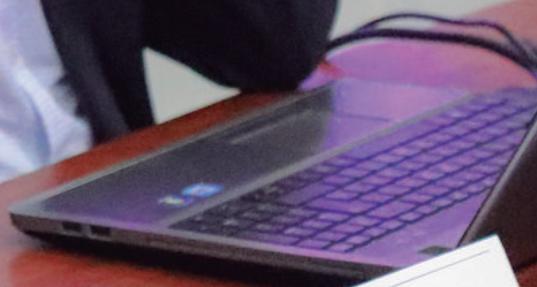


etc. Son muchas las márgenes de ríos que han sido sometidas a procesos de urbanización, entre ellas: del Río Guayas en Guayaquil, Malacatos en Loja, Milchichig en Cuenca, Quevedo en Quevedo, Burro en Manta, Machángara en Quito, entre otros. Áreas de interés agrícola urbanizadas se pueden mencionar entre 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.



VÍCTOR FERNANDO HUÍTA CALLE  
SUPERINTENDENTE GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO DEL ISE  
CUENCA 2018



LORENA VIVANCO  
U. CUENCA - ECUADOR





## 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

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



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).*

## II. 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.





Zona 6

Astro





### III. 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.

Por otra parte, 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 de 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."*



## IV. LOS FINES Y OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

### A. FINES

Como se ha dicho, 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 conflictos e intereses que han propiciado infelicidades como la exclusión económica, social y cultural, y el dominio y explotación de la naturaleza sin ninguna discreción ecológica, pero también para terminar con la improvisación y resignación de la sociedad; y, por otra, para demostrar, el carácter y trascendencia que tiene la planificación en tanto competencia exclusiva del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados, y por la que éstos 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:

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL. USO Y GESTIÓN DEL SUELO

- 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."*



## V. 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.

## VI. 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. Fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, la que 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 XIII y IX Simposios Nacionales de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial llevados a efecto en noviembre de 2012 y octubre de 2014, respectivamente, y cuyas temáticas fueron “Competencias y Gestión Territorial” y “Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística”.

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. Con este propósito la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo evaluó justamente el proyecto de reglamento y formuló un conjunto de observaciones y recomendaciones, como se detalla en el presente informe más adelante.

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 Consejos 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





**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL TERRITORIO



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, y sobre los cuales la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, ha desplegado ya las primeras acciones de vigilancia y control, como se explica más adelante en este informe.

### **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 Consejos 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 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.

La experiencia institucional vivida por la SOT en sus pocos meses de funcionamiento oficial, demuestra en gran medida lo manifestado. Efectivamente, tal como se leerá más adelante, son ya numerosos los casos en los cuales ciudadanos e instituciones públicas han denunciado la inobservancia de los planes de ordenamiento territorial y de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus normas, por los particulares mayoritariamente, constituyendo en este marco una denuncia de fuertes proporciones la realizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, sobre la construcción de edificaciones en el cantón Milagro, parroquia Roberto Astudillo, para el funcionamiento de un fábrica de producción de acero por parte de la Compañía Xinlong S.A., al margen de las normas y permisos municipales y que ha merecido por parte de la SOT el debido proceso.



## VII. LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO –SOT–

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 en el presente informe, 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”.*

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL. USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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, produzcan 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 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 descentralizada 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

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio supra-yacente 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 a 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

---

<sup>1</sup> 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".



las únicas formas de evitar que se afecten los derechos humanos y de la naturaleza<sup>1</sup>.

## VIII. ESTRUCTURA DEL INFORME EJECUTIVO

El presente informe ejecutivo corresponde al período 6 de julio de 2017 - 22 de junio de 2018. De conformidad con la Disposición Transitoria Segunda de la LOTUS, el Superintendente disponía de un plazo de 180 días, esto es hasta el 2 de enero de 2018 para dirigir la conformación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, SOT. Ese proceso finalizó el 28 de diciembre de 2017 con la aprobación del *"Estatuto Orgánico de Gestión Institucional por Procesos"*, el mismo que constituyó su columna vertebral. Las actividades y gestiones realizadas en ese período se exponen en la primera parte del informe, bajo el título: "CONFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO".

El 2 de enero de 2018, la SOT inicia formalmente su vida institucional. Las actividades y gestiones realizadas entre esa fecha y el 22 de junio de 2018, corresponden a la segunda parte de este informe con el título: "PRIMEROS MESES DE OPERACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO".

El informe ejecutivo ha privilegiado los aspectos relevantes, tanto en la conformación, cuanto en los primeros meses de organización y operación de la SOT. Es importante advertir que, entre la aprobación del Estatuto Orgánico de Gestión Institucional por Procesos y la fecha de emisión de este informe hay menos



de seis meses, por tanto, muchas actividades y acciones prefiguradas en dicho estatuto aún están en proceso de materializarse y concretarse. Para ello se requieren recursos de diversa índole, especialmente presupuestarios y económicos los cuales, pese al enunciado legal que señala que *"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..."*, en la práctica, ello no ocurre así. Cotidianamente hay que seguir realizando gestiones ante el Ministerio de Finanzas para conseguir los recursos que aún nos faltan. Las dificultades económicas que atraviesa el Estado han determinado que muchas actividades deban ser diferidas o que en su defecto se adopten situaciones transitorias, como la temporal integración de intendencias zonales por la falta de locales y recursos para su funcionamiento desconcentrado, tal como fueron planificadas. A todo esto, hay que sumar las medidas de austeridad recomendadas por el Gobierno Nacional para todas las funciones del Estado y aprovechándose de ellas una serie de "medidas" y "mecanismos" que traban y dificultan la ejecución presupuestaria, llegando en algunos casos a detener, sin justificación legal, ni reglamentaria, algunos procesos institucionales.



Se completa la reseña de las principales gestiones cumplidas por la SOT con un conjunto de dieciséis anexos.

Adicionalmente, es importante señalar que por las características técnicas muy singulares de la SOT, muchos temas podrían ser motivo de una mayor comprensión mediante visitas técnicas y reuniones de trabajo en nuestras oficinas, especialmente para tener una visión de mediano y largo plazo de la enorme potencialidad y utilidad que tendrá el Sistema de Información Territorial y otras herramientas de vigilancia y control que vamos conformando y configurando, con la participación cooperativa de muchos actores públicos, entidades académicas y con la propia intervención directa de la ciudadanía.





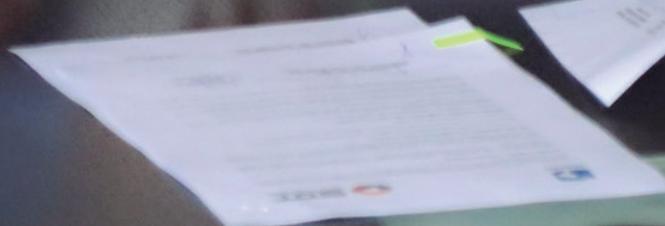


# PARTE 1.

PROCESO DE CONFORMACIÓN  
DE LA SUPERINTENDENCIA  
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,  
USO Y GESTIÓN DEL SUELO



**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y DEL SUELO



# INFORME DE GESTIÓN DEL SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

## PARTE 1: CONFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA

### 1. PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA

Cuando fui propuesto para integrar la terna para la designación de Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, acepté dicha propuesta por cuanto mi formación académica, mi experiencia profesional y mis cuarenta años como docente e investigador universitario han estado permanentemente relacionados con la planificación territorial y urbanística, la investigación de fenómenos socio-espaciales y la necesidad de conseguir que Ecuador se gobierne de manera descentralizada.

La terna fue sometida a todos los procedimientos constitucionales y legales y el Consejo de Participación Ciudadana y



Control Social me designó Superintendente. La Asamblea Nacional me convocó para ser posesionado el 6 de julio de 2017, como en efecto sucedió. Ese mismo día inicié el proceso establecido en la segunda disposición transitoria de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOTUS- que ordena 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.

Para cumplir el mandato legal de conformación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (un nombre largo que lo hemos simplificado con las siglas -SOT-) realizamos 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

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



  
**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

 SOT  
Control  
territorial



NO FUMAR

NO FUMAR

criterios sobre la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y sobre la conformación de la SOT. Mereció un debate singular la concepción de 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 [...]”.

La Ley establece que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo -SOT-, 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. La Superintendencia de

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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." (Art. 95, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo).

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 metropolitanos<sup>2</sup> se establecieron 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 LOTUS<sup>3</sup>.
- Promover la descentralización<sup>4</sup> e impulsar y aprovechar la autonomía de los gobiernos

---

<sup>2</sup> LOTUS Artículo 95.

<sup>3</sup> LOTUS Artículo 96, numeral 3.

<sup>4</sup> Constitución Artículo 1

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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 Nacional<sup>5</sup>.

- 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 urbanístico<sup>6</sup> y la participación de la ciudadanía en la planeación y aplicación de decisiones que puedan afectar el territorio que habitan<sup>7</sup>.
- 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.

---

<sup>5</sup> LOTUS Artículo 5, Principios Rectores.

<sup>6</sup> LOTUS Artículo 5, número 7.

<sup>7</sup> LOTUS Artículo 6, Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo.







## 2. ENCUENTROS TERRITORIALES

Para evaluar y confrontar las ideas y propuestas que nos servían de orientación en el proceso de conformación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, entre septiembre y diciembre de 2017, se organizaron una serie de Encuentros Territoriales con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus asociaciones gremiales, ministerios y secretarías nacionales, consejos nacionales para la igualdad e institutos del Gobierno Nacional, universidades, institutos de investigación y redes académicas.

Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017, la SOT realizó 24 Encuentros Territoriales de los cuales 16 se hicieron con los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales<sup>8</sup> y

---

<sup>8</sup> Los Encuentros Territoriales con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, contaron con el apoyo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME-, luego de la reunión mantenida el 13 de julio de 2017 en la ciudad de Quito, por el Superintendente con el Comité Ejecutivo presidido por el Lic. Daniel Avecilla. Asimismo, el 5 de octubre de 2017 en el auditorio del Gobierno Zonal 6-Cuenca, se mantuvo una nueva reunión de coordinación con representantes de las municipalidades y juntas parroquiales rurales, a fin de establecer el cronograma de estos Encuentros. Con estos antecedentes, la AME a través de sus presidentes y coordinadores regionales, brindó el acompañamiento directo en la organización, difusión y presentación oficial de ocho Encuentros Territoriales con los gobiernos autónomos municipales de las nueve zonas de planificación en todo el país, los cuales congregaron a más de 500 representantes de las municipalidades entre alcaldes, concejales y técnicos. Asistieron el 65% de las municipalidades. Por las competencias constitucionales y legales atribuidas a este nivel de gobierno, estos encuentros, observando su enfoque general, pusieron énfasis en los aspectos vinculados al planeamiento urbanístico y al uso y gestión del suelo urbano y rural, a más del ordenamiento territorial y su articulación con los otros niveles de gobierno.



parroquiales rurales<sup>9</sup> de las nueve zonas de planificación del país, siete con entidades del gobierno central y uno con universidades y centros de investigación del país.

Simultáneamente a la realización de los encuentros con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se hicieron siete Encuentros Territoriales con entidades del gobierno central, cuyas competencias y atribuciones tienen importantes implicaciones en la estructuración del territorio ecuatoriano y permitieron visualizar los ámbitos necesarios para una coordinación institucional que coadyuve al fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial en la escala nacional y su articulación con los niveles descentralizados, ponderando la importancia en el nivel cantonal del planeamiento urbanístico, y del uso y gestión del suelo, así como la necesidad de observar el reparto de competencias previsto en la Constitución y la Ley.

El Encuentro Territorial con las universidades y centros de investigación, se desarrolló en la Universidad de Cuenca, el 7 de diciembre de 2017 y contó con la participación de 61 representantes de veinte universidades y cinco centros de investigación del país. El coloquio mantenido con rectores, decanos, docentes e investigadores, permitió definir mecanismos de cooperación interinstitucional, redes académicas y líneas de trabajo conjunto vinculadas a la investigación y promoción de

---

<sup>9</sup> El 5 de octubre de 2017 con los representantes de las Juntas Parroquiales Rurales, se estableció el cronograma de Encuentros Territoriales con los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales de las nueve zonas de planificación. Producto de este acuerdo, se desarrollaron ocho encuentros territoriales que involucraron la participación de más de 250 personas entre presidentes, vocales y técnicos, logrando una participación del 24% de los gobiernos de este nivel.



los derechos a la ciudad y al territorio, la formación y capacitación de técnicos, comunidades y barrios, la realización de eventos académicos y publicaciones, y la conformación y consolidación de observatorios de diversos fenómenos socio espaciales relacionados con el ejercicio de tales derechos.

La relación directa de comunicación y deliberación sobre situaciones, dificultades y limitaciones cotidianas en la administración territorial, tanto con los gobiernos descentralizados, los ministerios e institutos involucrados en el ordenamiento territorial y planeación urbana, permitió comprender algunos roles complementarios que deberá cumplir la SOT sin superposiciones con otras entidades pero siempre coadyuvando para suplir falencias derivadas de la enorme heterogeneidad que caracteriza al conjunto de Gobiernos Autónomos Descentralizados, los enormes desequilibrios territoriales que subsisten en el territorio nacional y las desiguales e inequitativas condiciones de vida que coexisten en la sociedad ecuatoriana.

Adicionalmente, al tenor de estos esclarecimientos se desvanecieron dudas sobre el papel de la SOT, dando paso a un espíritu de colaboración interinstitucional que garantice los derechos de la ciudadanía y fortalezca el ordenamiento territorial como actividad reguladora y de optimización de las inversiones



públicas en todo nivel y un mejoramiento progresivo y permanente de la calidad de vida de todos los ecuatorianos<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> Como resultados de este acercamiento con la academia ecuatoriana, se ha concretado la suscripción de los siguientes convenios, que marcan un buen primer paso en esta línea de trabajo: a) Convenio Marco de Cooperación entre la Universidad de Cuenca y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. b) Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional celebrado entre la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Investigación y la Academia CEDIA, que agrupa a 28 Universidades. Cumpliendo con los propósitos de los Encuentros Territoriales, 2017, la SOT considero pertinente sistematizar las intervenciones de lo que dijeron los participantes en los foros de tales encuentros, cuyos resultados se muestran en el "Informe Técnico de Encuentro Territoriales" y en el cuadernillo denominado Encuentros Territoriales 2017, publicado por la SOT, en versiones impresa y digital.



- **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. (Para ampliar ver Anexo 2)
- **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. (Anexo 3).
- La misión, visión y objetivos estratégicos de la SOT quedaron definidos de la siguiente manera:



**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.

**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.

### **Objetivos Estratégicos:**

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. LOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA SOT

Valorando la importancia de la descentralización y desconcentración que se promueve en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, recogiendo la sugerencia del X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, que es el foro nacional de mayor jerarquía y tradición para el debate y discusión de los fenómenos sociales y territoriales relativos al desarrollo y los procesos de planificación y con base en la ley que establece que la SOT "...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." se decidió que la sede de la SOT este en la ciudad de Cuenca<sup>11</sup> y que su estructura desconcentrada se localice en las nueve zonas de planificación propuestas por Senplades. (Ver gráfico N° 1)

En cumplimiento a la Resolución No. SOT-001-2017, de fecha 01 de septiembre de 2017, y con el fin de poner en práctica el principio de desconcentración, en base a la planificación establecida y garantizando el cumplimiento de su misión, visión y objetivos estratégicos, se estableció que la SOT inicialmente tendría ocho Intendencias Zonales<sup>12</sup>.

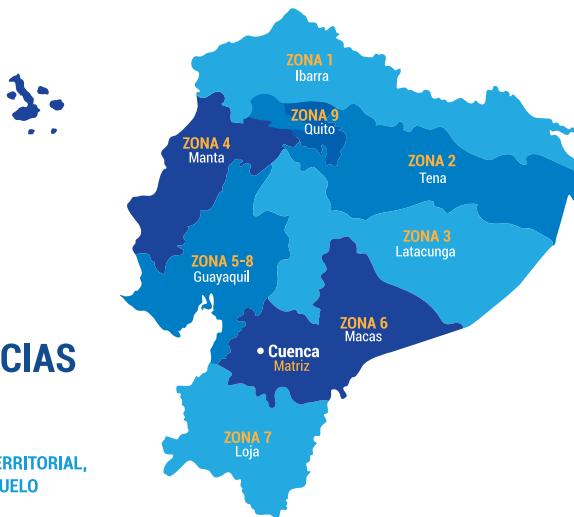
<sup>11</sup> Mediante Resolución No. SOT -001 -2017 de fecha 1 de septiembre de 2017; se establece la sede principal de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –SOT- en la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay.

<sup>12</sup> Guayaquil (zona 8, Senplades) y la zona 5 inicialmente compartirán una oficina zonal localizada en Guayaquil.



La estructura orgánica aprobada para el funcionamiento de la SOT es la siguiente:

**GRÁFICO NO.1:**  
INTENDENCIAS ZONALES - SOT



## INTENDENCIAS ZONALES

SUPERINTENDENCIA  
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,  
USO Y GESTIÓN DEL SUELO

110

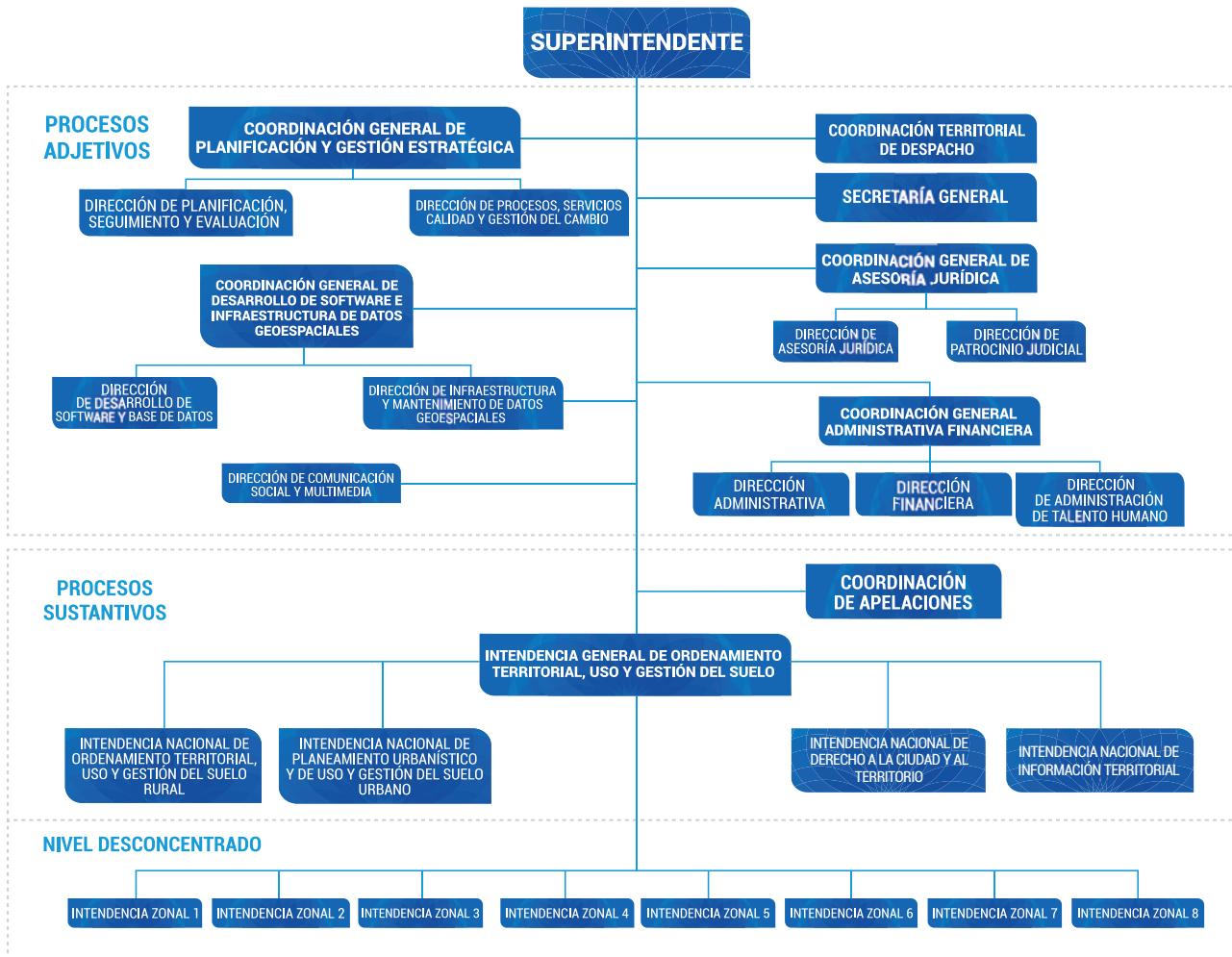
| SEDE NACIONAL |   |           | MATRIZ |   |           |
|---------------|---|-----------|--------|---|-----------|
|               |   | Cuenca    |        |   |           |
| ZONA          | PROVINCIAS                                | SEDE      | ZONA   | PROVINCIAS  | SEDE      |
| 1             | Carchi, Esmeraldas, Sucumbios, Imbabura   | Ibarra    | 5-8    | Guayas, Santa Elena, Bolívar, Los Rios, Galápagos | Guayaquil |
| 2             | Pichincha, Napo, Orellana                 | Tena      | 6      | Azuay, Cañar, Morona Santiago                     | Macas     |
| 3             | Cotopaxi, Pastaza, Chimborazo, Tungurahua | Latacunga | 7      | Loja, El Oro, Zamora Chinchipe                    | Loja      |
| 4             | Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas    | Manta     | 9      | Distrito Metropolitano de Quito                   | Quito     |



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

**GRÁFICO NO.2:** ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



Para localizar geográficamente las intendencias zonales se priorizó la posibilidad de llegar a ellas través de transporte público, disponibilidad de espacio –deseablemente en edificaciones que puedan ser cedidas en comodato o compartidas con otras entidades públicas, facilidad para telecomunicaciones por sistemas de fibra óptica.

Se han formalizado acuerdos, convenios de uso y comodatos con instituciones públicas que disponían de espacios físicos acordes a las necesidades de la SOT<sup>13</sup>.

<sup>13</sup>El 17 de octubre de 2017 se suscribió un Convenio de Uso de espacios entre el Banco Central del Ecuador y la SOT por un plazo de cinco años. Dicho Convenio permite la utilización de un total de 887,26m<sup>2</sup> iniciales que sumará luego de que el Ministerio de Educación desocupe la tercera planta en el tercer trimestre de 2018.

- La Intendencia Zonal No. 9 ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, se implementó mediante un contrato de comodato o préstamo de uso, entre la SOT y la -Senplades-, para hacer uso del piso No. 16 de su edificio matriz ubicado en la calle Juan León Mera No.19-36 y Av. Patria. Este contrato de Comodato permite la utilización de un área de 653,58m<sup>2</sup> y tiene como vigencia cinco años a partir del 11 de septiembre de 2017.
- La sede de la Intendencia Zonal No. 3 comprende las provincias de Cotopaxi, Pastaza, Bolívar, Chimborazo y Tungurahua, funcionará en la ciudad de Latacunga mediante un convenio de uso con Inmobiliar, para hacer uso de 344,85m<sup>2</sup>, en el Centro de Atención Ciudadana, ubicado en las calles Márquez de Maenza entre Quito y Sánchez de Orellana. Con fecha 08 de diciembre de 2017, se suscribió un acta de entrega recepción provisional de espacios.
- La ciudad de Loja será la sede de la Intendencia Zonal No. 7 que incluye las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe. Mediante un Convenio Interinstitucional entre la Universidad Técnica Particular de Loja y la SOT, se usarán inicialmente 87 m2 ubicados en el campus universitario, en la calle París, sector San Cayetano Alto. El plazo de duración de este convenio es de un año.
- La Intendencia Zonal No. 4 que contempla las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, tendrá su sede en la ciudad de Manta. Se suscribió un convenio interinstitucional de uso de áreas entre Inmobiliar y la SOT, el 06 de diciembre de 2017. Dicho convenio permite ocupar las oficinas No. 301, 302, 303, 502 y 505 en los pisos 3 y 5 del edificio denominado "TORRE CENTRO", ubicado en la intersección de la Avenida Cuarta No. 711 y Calle Séptima.

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Entre las instituciones con las que se han suscrito estos documentos públicos están: Banco Central del Ecuador -sede Cuenca-, SENPLADES - Quito, Inmobiliar en Latacunga, Manta y Guayaquil. En Loja firmamos un convenio con la Universidad Técnica Particular de Loja, que es una entidad privada, sin fines de lucro.

## 5. APORTES DE LA SOT AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Reconociendo que los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo en el Ecuador, deben constituir una tarea coordinada de todos los organismos directa e indirectamente involucrados con estas materias y que este esfuerzo supone la existencia de un marco jurídico idóneo, el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ha contribuido a este propósito, a través de las siguientes acciones:

### a. Propuesta de Normativa Reglamentaria en relación a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

En conocimiento del Proyecto de Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOTUS–, preparado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI–, el Superintendente luego del estudio jurídico respectivo estimó pertinente aportar al mejoramiento de



UPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL



esta normativa con una propuesta concreta sobre el Título III: "Régimen Institucional", Capítulo II: "De la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo", Sección I: "Disposiciones Generales", Sección II: "De la Vigilancia y Control", Sección III: "Del Procedimiento Sancionatorio"; y, Sección IV: "Del Compromiso para Remediar".<sup>14</sup>

### **b. Observaciones a los Títulos I y II del Proyecto de Reglamento a la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.**

Con el mismo propósito, los "Considerandos", el Título I: "Del Objeto, Ámbito y Alcance" y el Título II: "Del Ordenamiento Territorial", del Proyecto de Reglamento a la LOTUS y que se refieren a su materia central, fueron también motivo de análisis y de formulación de un conjunto de observaciones constantes en un documento de 30 páginas, que fue enviado a la Dra. María Alejandra Vicuña, Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda, mediante Oficio SOT Nro. SOT-DS-0142-2017, del 28 de noviembre de 2017.

### **c. Criterios de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial en relación a la aplicación del Artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-: "Área verde, comunitaria y vías".**

Sin duda, tanto la normativa legal, como la gestión municipal vinculadas a las cesiones gratuitas de suelo para vías y

---

<sup>14</sup> La propuesta, fue enviada a la Dra. María Alejandra Vicuña, Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda, mediante Oficio SOT Nro. SOT-DS-0142-2017, del 28 de noviembre de 2017, a fin de que sea considerada en la redacción de la versión definitiva del reglamento en cuestión. (Ver anexo N° 4)



equipamientos comunitarios en las actuaciones o proyectos de división de terrenos o predios urbanos, tiene implicaciones trascendentales en el ejercicio de los derechos del Buen Vivir establecidos por la Constitución, particularmente en lo relacionado a los derechos al ambiente sano, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, y salud; y, también, en consecuencia, en el régimen del Buen Vivir dispuesto por la misma Constitución, para garantizar tal ejercicio.

Por la trascendencia de esta norma y por cuanto han surgido inquietudes y dudas en varias municipalidades en cuanto a su aplicación, al tramitar los proyectos de “subdivisiones y fraccionamientos” de suelo urbano, especialmente en lo concerniente a las cesiones gratuitas de suelo para vías y equipamientos a las que están obligados los propietarios, motivando incluso que algunas de ellas soliciten que el Superintendente emita sus criterios técnicos; se estimó pertinente exponerlos a la Asamblea Nacional del Ecuador con el propósito, en el marco de sus potestades efectúe las interpretaciones que procedan, sin perjuicio de identificar, formular y proceder a la aprobación de las reformas necesarias<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Estos criterios fueron recogidos en un documento cuya elaboración concluyó en el año que cursa –esto es, cuando la SOT, entró a laborar oficialmente-, mismo que fue entregado mediante Oficio Nro. SOT-DS-0229 del 5 de febrero de 2018 al Dr. José Serrano Salgado, Presidente de la Asamblea Nacional, con copia al Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional, al Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo y al Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (Ver anexo N° 5)



#### **d. Criterios sobre las disposiciones para la demarcación del suelo urbano y del suelo rural de expansión urbana, en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.**

A propósito de un trámite efectuado por la Municipalidad de Milagro ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería para la ampliación del límite urbano de la cabecera de dicho cantón, el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, ha expuesto sus criterios sobre el conflicto competencial que generan varias disposiciones de esta ley con el mandato constitucional otorgado a las municipalidades, de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. En este sentido y considerando la rectoría de las políticas públicas que la autoridad agraria nacional está llamada a cumplir –conforme también a las normas constitucionales y legales–, en relación a la protección y aprovechamiento sostenible del recurso suelo, se sugiere observar la disposición constitucional por la cual: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”; propósito que demanda a su vez la elaboración de normas procedimentales<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Estos criterios fueron expresados en un documento, cuya elaboración concluyó en el presente año –por tanto, cuando la SOT entró a laborar oficialmente–, y fue entregado mediante Oficio Nro. SOTDS-0228 de 5 de febrero de 2018 al Econ. Rubén Ernesto Flores Agreda, Ministro de Agricultura y Ganadería – MAG, con copia al Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional, al Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a la Alcaldesa de Milagro, y al Subsecretario de Agricultura.







**e. Participación en el Seminario:  
"ORDENAMIENTO TERRITORIAL,  
PLUSVALÍA, ACCESO A LA TIERRA,  
AVALUOS Y EXPROPIACIONES. TRÁMITE  
ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL", organizado  
por el Colegio de Abogados del Azuay.**

Atendiendo la invitación formulada por el Colegio de Abogados del Azuay, el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, dictó en este Seminario, que tuvo lugar del 18 al 29 de septiembre de 2017, la conferencia: "La Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo y los GAD Municipales".

También participó en este evento el Intendente General Arquitecto Fernando Pauta Calle (en ese momento asesor de la SOT), dictando la conferencia: "La gestión del suelo, instrumentos de gestión y habilitación para edificar en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial"; así como en la mesa redonda: "El régimen de plusvalía de las tierras".

## 6. ASPECTOS TECNOLÓGICOS

La SOT aplica desde el primer día el concepto integral: "cero papeles", es decir una cultura organizacional basada en la transparencia y democratización de la información y en la disminución de los costos asociados al uso del papel, mediante modernas herramientas tecnológicas.



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

En ese contexto, durante el proceso de conformación de la SOT, se diseñó un software integral para el sistema administrativo financiero, de talento humano, logístico, procedimental y de manejo de la información territorial de la SOT.

En el marco de la cooperación interinstitucional que propiciamos, se logró que la Superintendencia de Poder de Control del Poder de Mercado (SCPM), que había desarrollado entre 2012 y 2017 un software integral para la automatización de los procesos adjetivos y sustantivos con el concurso de técnicos ecuatorianos, firme un convenio con la SOT para que se nos entreguen los “programas fuente” a fin de adecuarlos a nuestros propios requerimientos<sup>17</sup>.

El nuevo Sistema Integral de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SISOT), inició su implementación sobre una nueva infraestructura y plataforma tecnológica de vanguardia, acogiendo las mejores prácticas, normas y estándares establecidos para la operación de Centros de Datos Tecnológicos (Data Center), basados en la sostenibilidad, operación y consistencia para la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos e información, alojados en los sistemas y aplicaciones institucionales.

Algunos de los módulos y aplicaciones innovados y ajustados, que ya están operativos en la SOT, son los siguientes:

---

<sup>17</sup> El 21 de agosto del 2017, se firmó un convenio entre la Superintendencia de Poder de Control del Poder de Mercado (SCPM), representada por Pedro Páez y la SOT, representada por Fernando Cordero, mediante el cual se entregó a la SOT, los programas fuente del Sistema Integral desarrollado por la SCPM para que los pueda adecuar y desarrollar para ajustarle a sus reales demandas institucionales.



- **Módulo de Gestión Documental.** - Permite el envío de documentación generada de manera interna y externa, de forma digital, aplicando los controles de seguridad establecidos para el envío de documentos electrónicos y garantizando su autenticidad mediante la firma electrónica. El sistema de gestión documental permite además realizar la clasificación y control de la documentación generada y almacenada digitalmente. Se usará un identificador único de trámite (personal y codificado) para su pronta ubicación y seguimiento interno.
- **Módulo de Gestión de Talento Humano.** - Permite el control y gestión del talento humano de la institución para aumentar la eficacia de los procesos operacionales basados en la recolección, almacenamiento y procesamiento de datos necesarios para la planificación institucional y para el control y gestión de múltiples actividades relativas al talento humano institucional.
- **Módulo de Gestión de Indicadores.** - Permite el 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, tácticos, específicos y operativos de la SOT.
- **Aplicación de Gestión de Bienes.** - Permite el control de los bienes de la institución, los cuales podrán ser identificados de manera clara a través de códigos establecidos para la identificación de cada activo, los cuales además sirven

para la asignación a los funcionarios de la institución y su respectiva custodia.

- **Aplicación Gestión de Suministros.** - Permite el control, uso y adquisición de suministros. La herramienta genera un reporte de suministros existentes y requeridos para períodos programables.
- **Aplicación de Disposiciones de Despacho.** - Permite que las directrices o disposiciones emitidas por el Superintendente, sean asignadas a un funcionario del área responsable del cumplimiento de la disposición dentro de un tiempo establecido. La herramienta permite conocer y evaluar los avances y estado de las disposiciones.
- **Aplicación de Disposiciones Internas.** - Permite que diferentes autoridades de las unidades administrativas de la institución, puedan asignar disposiciones internas al personal y vigilar su cumplimiento.

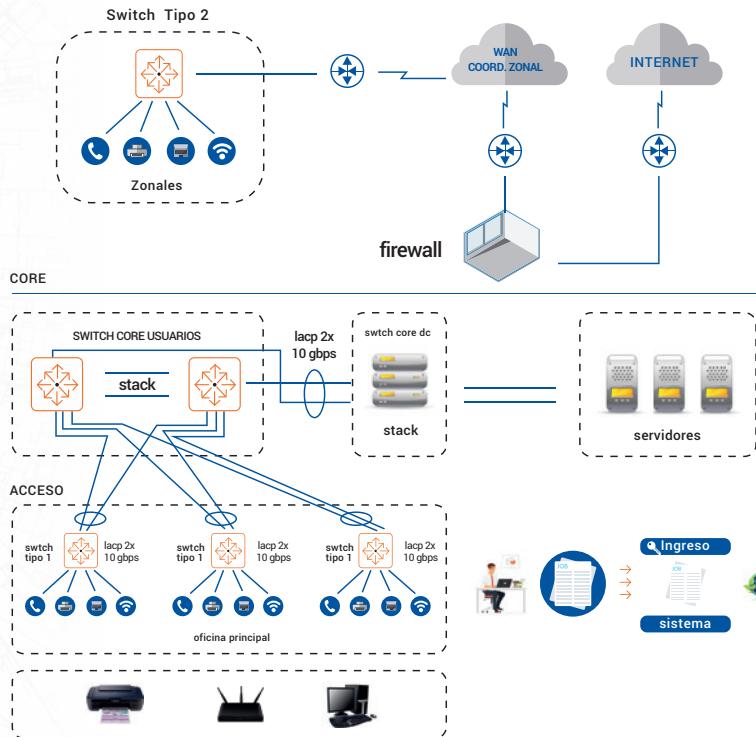
Están en proceso de elaboración y validación los siguientes módulos y aplicaciones que se incluirán en el Sistema Integral Cero Papeles de la SOT -SISOT-:

- Módulo de gestión procesal
- Módulo de gestión de contratación pública
- Módulo de gestión de eventos y convenios
- Módulo de casillero electrónico para casos procesales
- Módulo gestión de comités de usuarios (proyectos con la ciudadanía)
- Módulo para el cumplimiento de controles establecidos por la Contraloría General del Estado - Aplicación control de garantías
- Aplicación control vehicular



- Aplicación para emisión y generación de certificados digitales (eventos, talleres y seminarios) - Tablero de Control Gerencia

**GRÁFICO NO.3:**  
PLATAFORMA TECNOLÓGICA QUE ALOJA EL SISTEMA INTEGRAL CERO PAPELES (SISOT)



El gráfico sintetiza esquematizadamente la plataforma tecnológica de la SOT que aloja el SISOT.

Los proyectos tecnológicos diseñados recogen prácticas y normas internacionales de Seguridad de la Información y Gestión Documental. No dependerán de la creación de cuentas centralizadas en un sistema de gestión documental para acceso de la ciudadanía. La información generada en cualquier sistema externo (físico), al ser convertido en información digital, podrá integrarse al sistema de gestión documental interno.

Los sistemas tecnológicos se apegan al Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información del Ecuador 2016 – 2021, promulgado por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información -MINTEL-, y a la guía para la implementación institucional de la firma electrónica FirmaEC, establecida en conjunto con el Gobierno Electrónico.

## 7. CANALES DE COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA

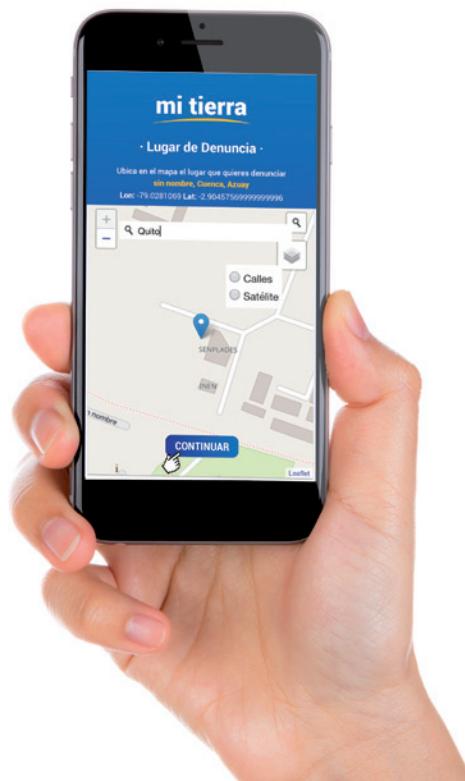
### 7.1. Aplicativo móvil: "Mi Tierra"

La forma en la que la sociedad hoy en día accede, recibe, procesa y comunica necesidades o sucesos diarios asociados a las denuncia de acciones que atentan al Buen Vivir de las personas, ha ocasionado que la tecnología deba buscar innovaciones para llegar a aquellos lugares en los cuales es im-



GRÁFICO NO.4:  
APLICATIVO MÓVIL "MI TIERRA"

posible obtener ayuda inmediata para su atención; razón por lo cual la SOT, inició con el desarrollo del concepto y diseño de una nueva aplicación móvil denominada "MiTierra" como una herramienta de fácil uso y acceso para que la ciudadanía pueda comunicar las faltas cometidas a los derechos de uso y acceso relacionados con el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo a nivel nacional.



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Las “denuncias ciudadanas” notificadas a través de la aplicación móvil son remitidas a la plataforma tecnológica de la SOT para revisión y posterior direccionamiento a las unidades encargadas, quienes al avocar conocimiento inician con un proceso de investigación preliminar para brindar atención y respuesta a la ciudadanía.

El diseño y conceptualización para la operación de la aplicación móvil “MiTierra”, incluyó las bondades de la georreferenciación con el objeto de que los ciudadanos que realicen sus denuncias puedan ubicar el hecho a nivel nacional a través de un mapa satelital/street que identifica las coordenadas (latitud y longitud) del lugar a nivel nacional, y que además permite al ciudadano ingresar información a detalle con imágenes de sustento para la investigación.

## 7.2. Página web y formulario de denuncias

Una de las primeras acciones realizadas por la SOT fue el análisis de la creación de la página web institucional. En septiembre de 2017, inició el desarrollo del concepto, diseño, programación y la definición del mapa de contenidos de esta plataforma online, que tendrá el propósito de informar la gestión desarrollada por la entidad y lograr, de manera complementaria, un contacto más directo de los ciudadanos en todo el país.

En la definición del mapa de contenidos, se analizó y aprobó la creación del ítem “Denuncias Ciudadanas”, una sección que permitirá, presentar en línea, denuncias sobre la vulneración de los derechos de las personas, que están relacionados con el



ordenamiento territorial o el uso y gestión del suelo. Estas denuncias serán acogidas cuando habiéndose solicitado a la entidad pública correspondiente, estas no hayan sido tramitadas o los ciudadanos tengan una opinión diferente. Cuando las denuncias se presentan en la SOT, pero deberían hacerlo en otra instancia, se las dirigirá a quien corresponda e informará de ello a la persona que presentó la denuncia.

Además, se conceptualizó el modo de operación de esta sección, respecto al tratamiento interno de la información. Se ha creado un mecanismo para que el ciudadano pueda realizar el seguimiento de su denuncia, a través de un código personal generado por el mismo sistema.



### 7.3. Redes sociales

En octubre 2017, la Superintendencia abrió sus cuentas oficiales en Facebook y Twitter: con el propósito de contar con canales para una interacción directa, con ciudadanos grupos de opinión e interés y medios de comunicación.

Las redes sociales, en los últimos tres meses de 2017, informaron sobre la creación de la SOT, sus competencias, objetivos y su vinculación con los



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Gobierno Nacional e instituciones de otros poderes del Estado.

Se convirtieron, asimismo en los canales para dar a conocer a la ciudadanía las actividades de la SOT, en su proceso de estructuración; además se difundieron los eventos de socialización como los “Encuentros Territoriales”, con representantes de los GAD, universidades y Gobierno Nacional y demás actividades propias de la Superintendencia.

Durante ese período de tres meses, la cuenta oficial de Twitter logró 184 mil impresiones; en tanto que, en Facebook, se interactuó con 50 mil personas.

Además, se han creado cuentas en: YouTube, Flickr, Soundcloud, Issuu, como plataformas para contar con archivos organizados e históricos de los productos comunicacionales, en fotos, audio y video.



## 8. SISTEMA COOPERATIVO DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

La LOTUS tiene como uno de sus objetivos: “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...” (Art.3-11). Se propone un Sistema de Información





Territorial para apoyar, tanto la planificación, cuanto la ejecución, evaluación, vigilancia y control del ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo.

Un Sistema de Información Territorial de estas características solo será posible si todas las entidades, que producen registros originales, participan cooperativamente en este desafío y acuerdan conformar un sistema de datos armonizados que puedan ser automáticamente compartidos, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y la Ley para los datos personales.

Los GAD, la mayoría de ministerios y otras entidades nacionales, por sus propias competencias constitucionales o las facultades que la ley les otorga deben: crear, mantener, actualizar, publicar y custodiar los datos relacionados con personas y elementos territoriales convirtiéndose en responsables de sus registros originales.

Al 31 de diciembre, la SOT había avanzado en la formulación del modelo conceptual de ese sistema de información territorial interinstitucional y lo ha concebido como un Sistema Cooperativo de Información Territorial. El Sistema Cooperativo de Información Territorial -SIT- está pensado para recuperar, procesar y analizar información sobre la realidad territorial y socio espacial del país.

Para cumplir los objetivos de “vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos descentralizados municipales y metropolitanos,



dentro del marco de sus competencias" la SOT tendrá como uno de sus núcleos centrales al SIT que se conformará en base a la información producida por todos los generadores originales de información: entidades de gobierno central, todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y otras entidades nacionales o descentralizadas, que son las responsables de producir y gestionar información sobre sus competencias o facultades. Por esto, el Sistema no interferirá en las competencias de otras entidades públicas, ni duplicará u obstaculizará su trabajo. Más bien, el SIT está enfocado en aprovechar, mediante acuerdos técnicos, toda la información que generan las entidades que actúan sobre el territorio urbano y rural.

## 9. GESTIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017

Como parte del proceso para "conformar" la SOT, dentro del plazo establecido por la Ley -180 días contados a partir del 6 de Julio 2017- ; y, siendo consecuentes con la situación económica que atravesaba y atraviesa el país, el 22 de julio de 2017 se formuló la proforma presupuestaria 2017<sup>18</sup>, que nos habría permitido en forma simultánea conformar la

<sup>18</sup>Es importante señalar que, pese a que la SOT fue creada por Ley en el 2016, en el presupuesto del año 2017, por ser un año electoral, el presupuesto del 2016 se repite temporalmente en el 2017, hasta que el nuevo gobierno formule y apruebe el definitivo del 2017.



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

SOT y concretar su institucionalidad, tanto con recursos humanos cuanto con edificaciones, equipamientos y mobiliario indispensable. Se solicitó la suma de 4,97 millones de dólares, mismos que cubrirían las necesidades operativas mínimas.

En el presupuesto del Estado enviado por el Ministerio de Finanzas -MINFIN- y aprobado por la Asamblea Nacional, se asignó apenas la suma de 1,45 millones de dólares. Sin que medie explicación alguna se nos recortó 3,52 millones de dólares, generando con esto múltiples problemas en actividades inherentes a la planificación y conformación de la SOT, tales como: retraso en la adecuación de locales para las oficinas zonales, adquisición de equipos y mobiliario, imposibilidad de armar equipos técnicos compatibles con las exigentes facultades asignadas legalmente a la SOT.

Para superar esos recortes presupuestarios nos vimos obligados a solicitar al MINFIN un incremento de 1,75 millones de dólares al presupuesto asignado. Este monto estaba principalmente destinado a infraestructura y equipamiento mínimo<sup>19</sup>.

| GRUPO DE GASTO                | REQUERIDO           | ASIGNADO<br>01/SEPTIEMBRE | CODIFICADO<br>17/NOVIEMBRE |
|-------------------------------|---------------------|---------------------------|----------------------------|
| GASTOS EN PERSONAL            | 1.716.879,30        | 858.439,65                | 838.960,33                 |
| BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 1.084.100,00        | 542.050,00                | 668.105,88                 |
| OTROS GASTOS CORRIENTES       | 105.000,00          | 52.500,00                 | 45.546,88                  |
| BIENES DE LARGA DURACIÓN      | 2.070.000,00        | -                         | 1.636.277,11               |
| <b>TOTAL:</b>                 | <b>4.975.979,30</b> | <b>1.452.989,65</b>       | <b>3.188.890,20</b>        |

**CUADRO NO.1:**  
PRESUPUESTO SOT 2017

FUENTE: DIRECCIÓN FINANCIERA

<sup>19</sup> Con fecha 17 de noviembre de 2017 el MINFIN, atiende favorablemente nuestro requerimiento y se nos acredita la suma de 1,73 millones de dólares.



El presupuesto disponible para el 2017, con el incremento aprobado el 21 de noviembre, alcanzó a 3,2 millones de dólares. (Ver cuadro N° 1, gráfico No. 2).

Con los recursos asignados y con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SOT, en trámite, desde agosto de 2017, en el Ministerio de Trabajo, el ítem de gastos en personal se convirtió en variable dependiente de la aprobación del referido Estatuto.

Es necesario destacar adicionalmente que a más de los trámites inherentes a la validación de la estructura orgánica de la SOT, por normas y disposiciones propias del Ministerio de Finanzas, para cerrar el presupuesto 2017 y por otras exigidas en dicho ministerio, tales como la "aprobación de avales" y reformas presupuestarias se dispuso de menos de un mes para emprender procesos de adquisición a través del Portal de Compras Públicas, que incidió negativamente en la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal globalmente considerado.

Como consecuencia de lo indicado, los recursos disponibles y sujetos al control y gasto en la SOT se redujeron a 2,35 millones de dólares de los cuales se comprometieron y contrataron la suma de 2,03 millones de dólares, equivalentes al 86,66% del valor asignado disponible y sujeto a contratación.

El año 2017, año de conformación de la SOT, coincidió con un año electoral, es decir se tenían presu-



puestos prorrogados para las instituciones que son parte de la Procuraduría General del Estado -PGE-, sin embargo, pese a que la LOTUS dispuso la creación de la SOT, no estaba previsto presupuesto alguno. Razón por la que se prepararon dos presupuestos, uno para los meses restantes de 2017 y la proforma presupuestaria 2018.

Dentro de la proforma presupuestaria 2018 y consecuentes con el período de ahorro y austeridad en el gasto de la administración pública propuesto por el Presidente de la República, la Superintendencia a mi cargo realizó severos recortes en el personal propuesto, al pasar de una nómina de 512 personas a 439, que representó un ahorro de 4,29 millones dólares.

La reducción en el personal generó a su vez una reestructuración operativa y administrativa, propició la reducción de otras partidas, tales como mobiliario y equipamiento, entre otros.

Resaltamos que el valor requerido para el ejercicio fiscal 2017 y 2018, responde a estrictas necesidades operativas, incrementadas por ser el primer año de funcionamiento (adecuación de oficinas, compra de mobiliario y equipos, vehículos).

## 10. GESTIÓN DE TALENTO HUMANO

De conformidad con lo establecido en el artículo 98 de la LOTUS, una de las atribuciones de la o el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es: "Nombrar al personal necesario para el desempeño de las funciones de la Superintendencia".



Por su parte, la disposición transitoria segunda de la LOTUS señala que luego del nombramiento del Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo – hecho ocurrido el 6 de julio de 2017 –, la SOT deberá conformarse en un “plazo de ciento ochenta días...”

El proceso de constitución y puesta en marcha de una entidad pública como la Superintendencia no es una tarea sencilla, tanto por su complejidad, como por la diversidad y especificidad de los trámites que deben cumplirse para formalizar dicha constitución, tarea que solo es posible cumplir si se cuenta con un equipo de trabajo ‘motivado al servicio público y comprometido con los objetivos y visión institucional’, situación que de partida generó una dificultad para el responsable de esta tarea, pues ¿Cómo es posible enrolar personal si no se cuenta con la estructura institucional e instrumentos necesarios para cumplir con los trámites que las instancias pertinentes requieren para aprobar dicha estructura?, la cual, a su vez, solo puede ser formulada si se cuenta con personal calificado para que trabaje en el diseño y formulación de dicha estructura.

A pesar de estas dificultades, se inició la planificación y visión a largo plazo de la SOT, definición de las actividades a desarrollar, entre otras tareas que fueron necesarias para que el Ministerio de Trabajo emitiera un pronunciamiento favorable y se autorizara una “estructura de arranque” que permitió la



contratación de tres coordinadores, un equipo asesor base y personal de apoyo, recién a partir del 1 de septiembre de 2017. Este equipo se organizó para dar cumplimiento a las disposiciones legales de planificación institucional, gestión de infraestructura, gestión administrativa, financiera y de talento humano.

Entre los meses septiembre y diciembre de 2017, se vincularon 42 personas a la SOT, incluido el Superintendente, quienes colaboraron en la definición de los objetivos, visión, misión y estructura institucional, como parte de los trámites necesarios ante la Senplades, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Finanzas, para el proceso de conformación de la SOT, organismos que demandaron la elaboración y aprobación los siguientes instrumentos y documentos:

- Alineación al Plan Nacional de Desarrollo: Senplades.
- Análisis de Presencia Institucional: Senplades.
- Matriz de Competencias: Ministerio del Trabajo.
- Cadena de Valor: Ministerio del Trabajo
- Modelo de Gestión Institucional: Ministerio del Trabajo.
- Presupuesto Institucional 2017: Ministerio de Finanzas
- Emisión de Aavales para ejecución presupuestaria: Ministerio de Finanzas
- Reformas Presupuestarias 2017: Ministerio de Finanzas
- Proforma Presupuestaria 2018: Ministerio de Finanzas
- Estatuto orgánico por procesos.

Cabe señalar que varios instrumentos y documentos descritos rigen únicamente para la Función Ejecutiva, sin embargo, dado



que están vinculados a sistemas informáticos como el E-SIGEF, en la práctica se exigen a otras funciones del Estado, por sobre las disposiciones legales que, como en el caso de la SOT, señalan expresamente su autonomía administrativa, económica y financiera, así como la facultad legal del Superintendente para determinar y reformar su estructura orgánica y funcional. También el Ministerio de Finanzas exigió, sin que deba hacerlo, avales que nos restaron toda autonomía para la ejecución presupuestaria planificada.

Finalmente, luego de cumplir con los requisitos señalados, el Ministerio de Trabajo, emitió su pronunciamiento y validó la Estructura Orgánica definida para la conformación de la SOT el 28 de diciembre de 2017, mediante Oficio Nro. MDT-MDT-2017-080.

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO





SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

TÍTULO



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDEN  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN



www.sot.gob.ec



# PARTE 2.

PRIMEROS MESES  
DE OPERACIÓN



## PARTE 2: PRIMEROS MESES DE OPERACIÓN

### 1. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DE SUELO

142

#### 1.1. Vigilancia y control del ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo rural

Con el propósito de "...precautelar, promover y orientar el uso racional y sostenible de los recursos del territorio ecuatoriano y la protección de su patrimonio natural y cultural, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y demás normativa aplicable con relación al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo rural, garantizando los derechos de los ciudadanos al territorio", a partir del 1 de enero de 2018 hasta la presente fecha, se han desarrollado las siguientes actividades a través de la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo Rural -INOT-:



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

## a. Registro de instrumentos

El numeral 8 del artículo 96 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOTUS –, determina que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial –SOT–, debe llevar un registro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT–, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD–

Para el cumplimiento a esta norma legal, se partió del análisis de las disposiciones emitidas por los órganos correspondientes en relación a la formulación y/o actualización de los PDOT, que se encontraban **en vigencia al 1 de enero de 2018**. En este proceso, se identificaron las siguientes disposiciones vigentes:

- **Disposiciones del Consejo Nacional de Planificación – CNP – y de la Autoridad Nacional de Planificación - Senplades –**, respecto a los plazos de formulación y reporte de los PDOT de los GAD en el **período 2014-2019**:

Resolución  
No. CNP-003-2014.  
R. O. 261  
05/06/2014

- **Disposición Transitoria Primera.- Se establecen los siguientes plazos para el reporte de información de fases de los PDOT de los GAD:**



| GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS | DIAGNÓSTICO             | PROPUESTA Y MODELO TERRITORIAL | MODELO DE GESTIÓN    |
|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Municipales o Metropolitanos         | 15 de noviembre de 2014 | 15 de enero de 2015            | 15 de marzo de 2015  |
| Provinciales y Parroquiales          | 15 de abril de 2015     | 15 de junio de 2015            | 15 de agosto de 2015 |

Resolución  
No. 004-2015-CNP  
R.O. 542 13/07/15

- **Punto 3.-** Evaluación del proceso de elaboración y actualización de los PDOT de los GAD, de conformidad con la resolución cnp-003-2014.
- **Artículo 4.-** Otorga a Senplades facultad de modificar los plazos de reporte de información de fases de los PDOT de los GAD provinciales y parroquiales.

Oficio Circular  
No. SENPLADES-CNP-  
2015-003-C  
Quipux 30/06/15

- Se mantienen las fechas de reporte para los PDOT cantonales y parroquiales, establecidas en la Resolución No. CNP-003-2014.
- Se establecen los siguientes plazos para el reporte de los PDOT del nivel parroquial:

| REPORTE DE LA FASE DE PROPUESTA PDOT | APROBACIÓN DEL PDOT PARROQUIAL | REPORTE FINAL PDOT (MODELO DE GESTIÓN, RESOLUCIÓN CONSEJO CIUDADANO, ORDENANZA APROBACIÓN) |
|--------------------------------------|--------------------------------|--|
| Hasta el 24 de junio de 2015         | Hasta el 15 de octubre de 2015 | Hasta el 30 de octubre de 2015   |

- **Acuerdo No. SNPD-065-2017 emitido por la Autoridad Nacional de Planificación - SENPLADES -**, respecto a los lineamientos para la alineación de los PDOT de los GAD al nuevo Plan Nacional de Desarrollo **2017-2021**:

Acuerdo  
No. SNPD-065-2017  
04/12/17

- **Artículo 6.-** Alineación deberá ser aprobada por el órgano legislativo del GAD.
- **Artículo 7.-** Alineación deberá ser reportada en el Sistema SIGAD - Módulo de cumplimiento de metas, en las fechas que SENPLADES disponga.
- **Disposición Transitoria Única.-** Los GAD deberán concluir con el proceso de alineación de sus instrumentos, hasta el 31 de marzo de 2018.

- **Disposiciones de la LOTUS**, respecto a la formulación y actualización de los PDOT de los GAD:

LOTUS  
R.O. 790 05/07/16

- **Disposición Transitoria Quinta.-** Los GAD adecuarán sus PDOT Y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales.

145



Considerando las disposiciones normativas antes citadas, se emprendieron las siguientes acciones para que la SOT cumpla con la obligación de llevar un Registro de los PDOT:

- I. Se generó, un primer Registro de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, metropolitanos, provinciales y parroquiales rurales, con vigencia para el período 2014-2019, ingresados al módulo de planificación del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados –SIGAD–, desarrollado por la SENPLADES. Estos planes se encuentran registrados en el archivo digital de la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Rural.
- II. Se desarrolló un aplicativo informático que permite el registro automatizado de los PDOT, incluyendo memoria técnica, documentos habilitantes y cartografía digital. Este aplicativo se encuentra habilitado en la siguiente dirección electrónica <https://mitierra.sot.gob.ec/pdot>

Una vez concluida la fase de diseño y prueba del aplicativo informático, el 18 de junio de 2018, mediante Oficios Circulares Nro. SOT-DS-0608, SOT-DS-0609 y SOT-DS-0610, dirigidos a los señores Alcaldes, Prefectos y Presidentes de Juntas Parroquiales Rurales, respectivamente, la SOT solicitó el registro de información de sus PDOT actualizados,





**CUADRO NO.2:**  
**INFORMACIÓN DE LOS PLANES DE**  
**DESARROLLO Y ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL, SEGÚN NIVEL**  
**DE GOBIERNO.**

\* Incluye todos los archivos de información geoespacial de formatos abiertos que permiten la interoperatividad entre las diferentes herramientas de manejo de ese tipo de información.

**FUENTE:** INTENDENCIA NACIONAL  
 DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

estableciendo como plazo máximo para cumplir con esta disposición el **martes 31 de julio de 2018**.

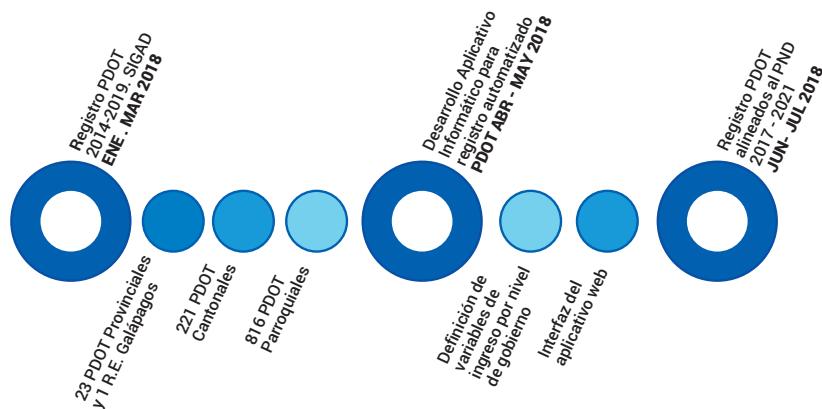
La respuesta de los GAD ha sido muy positiva, ya que este Sistema no solo sirve para “capturar” documentos de los PDOT, sino que permite disponer de archivos digitales de texto y mapas, con lo cual se facilita el conocimiento, articulación y aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo en todos los niveles de gobierno; así como la ejecución de los procesos de vigilancia y control.

La información que los GAD deben registrar en el sistema, se detalla en el cuadro a continuación:

| NIVEL DE GOBIERNO | DOCUMENTOS  | DESCRIPCIÓN   |
|-------------------|---|---|
| PROVINCIAL        | - Informe favorable por parte del Consejo Local de Planificación (.PDF)                     | - Límites jurisdiccionales<br>- Vialidad rural provincial<br>- Sistemas de riesgo<br>- Intervenciones en cuencas y microcuencas<br>- Áreas para fomentar actividades productivas  |
| CANTONAL          | - Certificación de aprobación del plan en el órgano de legislación pertinente (.PDF y .DOC) | - Límites jurisdiccionales<br>- Uso del suelo<br>- Equipamiento comunitario cantonal<br>- Áreas patrimoniales<br>- Zonas de riesgo<br>- Espacios públicos y áreas verdes<br>- Instalaciones de control del parque automotor<br>- Áreas concesionadas para la explotación de áridos y pétreos<br>- Asentamientos humanos<br>- Redes de servicios |
| PARROQUIAL RURAL  | - Expediente del PDOT (.PDF)  | - Límites jurisdiccionales<br>- Vialidad rural provincial<br>- Equipamiento comunitario<br>- Áreas para actividades productivas comunitarias  |

A la presente fecha, en menos de una semana de la solicitud de registro realizada por la SOT 49 Gobiernos Autónomos Descentralizados se han registrado en el aplicativo desarrollado por la SOT, y han reportado 104 archivos correspondientes a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de su jurisdicción. Esta información territorial será de enorme utilidad en la conformación del Sistema de Información Territorial –SIT–, que ha desarrollado la SOT, como un sistema colaborativo que respeta a todos los organismos competentes como los autores y responsables de los registros originales.

El siguiente gráfico muestra la hoja de ruta sintetizada del proceso de registro de PDOT:



**FUENTE:** SOT – INTENDENCIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO RURAL

**GRÁFICO NO.5:**  
LÍNEA DE TIEMPO,  
REGISTRO DE PDOT  
DE LOS GAD



## b. Formulación y aplicación de instrumentos

Como se mencionó, las atribuciones de la SOT, están definidas en el Artículo 96 de la LOTUS, particularmente, sus numerales 1 y 2, que establecen: ***“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”,*** así como ***“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”.***

En cumplimiento de estas atribuciones, se analizó la Estrategia Territorial Nacional, definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, instrumento de ordenamiento territorial del nivel nacional, que establece lineamientos de política pública y cuyo contenido y alcance responde a lo establecido en el Artículo 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que determina: *“La Estrategia Territorial Nacional es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. En su formulación se propondrán políticas integrales para las zonas de frontera, la Amazonía y el régimen especial de Galápagos”.*

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL. USO Y GESTIÓN DEL SUELO

También fue analizado el Acuerdo Nro. SNPN-065-2017: Directrices para la alineación de los Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Este Acuerdo, no contempla la actualización del componente de Ordenamiento Territorial de los PDOT, sino únicamente su alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 mediante la asociación de objetivos, estrategias y metas del PDOT a este plan, sin embargo, al implicar una actualización de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los GAD, como ya se indicó, la SOT solicitó a los GAD el registro de sus PDOT actualizados hasta el 31 de julio de 2018.

Respecto a los instrumentos de ordenamiento territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial, la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOTUS -, establece que los mismos deberán ser actualizados en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales, es decir entre mayo de 2019 y abril de 2020. No obstante, en el marco de las atribuciones de la SOT, y como parte del proceso de atención a denuncias y consultas presentadas en esta Superintendencia, se ha realizado el análisis de cumplimiento de las disposiciones legales y normativas vigentes, en la formulación y aplicación de los siguientes instrumentos de ordenamiento territorial:

1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019 de la Provincia de Azuay.
2. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019 de la Provincia de Cañar.



3. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019 del cantón Cuenca.
4. Plan de Uso y Gestión de Suelo 2014-2019 del cantón San Miguel de los Bancos.
5. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019 del cantón Milagro.
6. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019 de la parroquia Tarqui.
7. Plan de Ordenamiento Territorial Urbano de la Parroquia Tarqui, sancionado en la Ordenanza publicada en el Registro Oficial Nro. 216 de 30 de noviembre del 2011.

Respecto a las atribuciones establecidas en los numerales 3 y 4 del Artículo 96 de la LOTUS, sobre ***“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”, y “vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial”***, se han desarrollado las siguientes acciones:

- Con base en el análisis de contenidos y definiciones de la Estrategia Territorial Nacional 2017-2021 y de la revisión de las ocho (8) Agendas Zonales vigentes<sup>20</sup>, se identificaron 20 Proyectos

---

<sup>20</sup> Fuente:

<http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/index.php?c=2&categoria=2&articulo=3613>, Las Agendas Zonales buscan coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado.

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL. USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Estratégicos a cargo del Gobierno Central, respecto de los cuales, conforme a la normativa vigente, corresponde realizar un Plan de Ordenamiento Territorial Especial, que debe armonizarse con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- **Hidrocarbúricos:** Pañacocha y Pungarayacu
  - **Mineros:** Fruta del Norte, Mirador, Loma Larga, Río Blanco, San Carlos Panantza.
  - **Multipropósito:** Chone, Dauvin, Bulu Bulu, Baba
  - **Generación eléctrica:** Coca Codo Sinclair, Toachi-Pilatón, San Francisco-La Unión, Sopladora, Mandariacu, Quijos, Mazar Dudas, Termoeléctrica Esmeraldas II y TermoGas Machala.
- 
- La SOT solicitó al Ministerio de Minería y a nueve (9) gobiernos municipales del país, documentación sobre los Planes especiales de ordenamiento territorial de las áreas de influencia de los Proyectos Estratégicos Mineros Fruta del Norte, ubicado en el cantón Yantzaza; Loma Larga, en los cantones de Cuenca, San Fernando y Girón; Mirador, en el cantón Pangui; San Carlos Panantza, en los cantones Limón Indanza y San Juan Bosco; y, Río Blanco, en el cantón Cuenca.

Este requerimiento se fundamenta en las disposiciones constitucionales y en las contempladas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, relacionadas con el ordenamiento territorial de las áreas



de influencia de estos proyectos; así como en la norma técnica que regula los instrumentos que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, expedida por la SENPLADES y publicada en el Registro Oficial N°244 con fecha 18 de mayo de 2018.

A la fecha, se cuenta con la respuesta de la Municipalidad de San Juan Bosco, en la provincia de Morona Santiago, cuyo Alcalde informa “...no conocer el Plan Especial del proyecto San Carlos Panantza, por lo que aún no se ha podido realizar el ejercicio de articulación y coordinación con el PDOT...” de su cantón.

Una vez que la SOT cuente con el pronunciamiento e información de todas las entidades, verificará que los referidos planes especiales de ordenamiento territorial hayan sido elaborados con apego estricto con la normativa constitucional y legal vigente, al tiempo que vigilará su cumplimiento.

En el Anexo No. 5 se presentan los Reportes de Análisis de Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Respecto a las atribuciones que contempla el numeral 5 de la LOTUS: **“Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley”**, durante el período de análisis se ha realizado el seguimiento a la



aplicación del régimen sancionatorio contemplado en el Artículo 114 de la LOTUS, así como en la normativa cantonal vigente en el cantón Milagro, respecto a la construcción de varias edificaciones emplazadas en suelo calificado como agrícola y dónde está prohibido el uso del suelo para industrias y comercio por el PDOT cantonal.

A la fecha, la infracción descrita se encuentra sancionada por el GAD de Milagro, con orden de demolición y la obligación de realizar medidas de remediación del suelo, según consta en la documentación remitida (Expediente Municipal No.-036-2018).

Pese a lo expuesto, con fecha 15 de junio de 2018, mediante Resolución Nro. MAG-SAG-2018-0001-R, el Subsecretario de Agricultura del Ministerio de Agricultura y Ganadería, "*...DECLARA LA NULIDAD del Quipux de fecha 21 de diciembre de 2017, propuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Milagro, sobre el cambio de suelo de un predio de propiedad de la compañía Acería SINLONG S.A., ubicada en el sector linderos de Venezia vía a Naranjito, de la jurisdicción del cantón Milagro, desde la página 87 en adelante, a partir del Informe de Inspección Técnica...*" (SIC), así como dispone "*... se lleve a efecto una nueva inspección del predio antes referido, para lo cual señala el día miércoles 20 de junio del 2018, a partir de las 10h00.*" El equipo de la SOT acudió en la fecha y hora señalada, sin embargo, no se realizó la inspección por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería.



### c. Denuncias y consultas sobre aspectos relacionados al Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo Rural

Con base en las atribuciones establecidas en la LOTUS y demás normativa aplicable en relación al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo rural, la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo Rural -INOT- tiene como funciones específicas cumplir las siguientes actividades:

- 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; y que éstos se articulen con la planificación nacional y sectorial.
- Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo a las infracciones en suelo rural.
- Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, respecto del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo rural.



Entre enero y junio de 2018, a través de la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo Rural -INOT- se han atendido 20 trámites sobre presuntas infracciones y/o afectaciones al ejercicio de los derechos a la ciudad y al territorio presentadas por la ciudadanía en general, personas jurídicas privadas y entidades públicas. Del total de casos, 17 (85%) corresponden a la categoría Denuncia/Infracción y los 3 restantes (15%) a la categoría Consulta/Asesoramiento.

Las Zonas de Planificación que concentran el mayor número de casos son: la Zona 6 –Azuay, Cañar y Morona Santiago– con siete casos; y, las Zonas 4 –Manabí y Santo Domingo– y 9 –Distrito Metropolitano de Quito– con tres casos cada una. El Cuadro a continuación muestra la distribución de los casos según Zona de Planificación:

| TRÁMITES ATENDIDOS POR LA INOT, SEGÚN ZONA DE PLANIFICACIÓN |                |                  |                          |              |
|---|----------------|------------------|--------------------------|--------------|
| ZONA DE PLANIFICACIÓN                                       | PORCENTAJE (%) | PROVINCIA        | CANTÓN                   | No. TRÁMITES |
| 2   | 5%             | Pichincha        | San Miguel de los Bancos | 1            |
| 3   | 5%             | Cotopaxi         | Latacunga                | 1            |
| 4   | 15%            | Manabí           | Jaramijó                 | 1            |
|   |                | Santo Domingo    | Santo Domingo            | 2            |
| 5   | 10%            | Guayas           | Milagro                  | 2            |
| 6   | 35%            | Azuay            | Cuenca                   | 4            |
|   |                | Morona Santiago  | Tiwintza                 | 1            |
|   |                | Azuay            | Sigsig                   | 1            |
|   |                | Cañar            | Déleg                    | 1            |
| 7   | 10%            | Zamora Chinchipe | Chinchipe                | 1            |
|   |                | El Oro           | Zaruma                   | 1            |
| 8   | 5%             | Guayas           | Guayaquil                | 1            |
| 9   | 15%            | Pichincha        | Quito                    | 3            |
| <b>Totales</b>  | <b>100%</b>    |                  |                          | <b>20</b>    |

FUENTE: SOT - ARCHIVO GENERAL

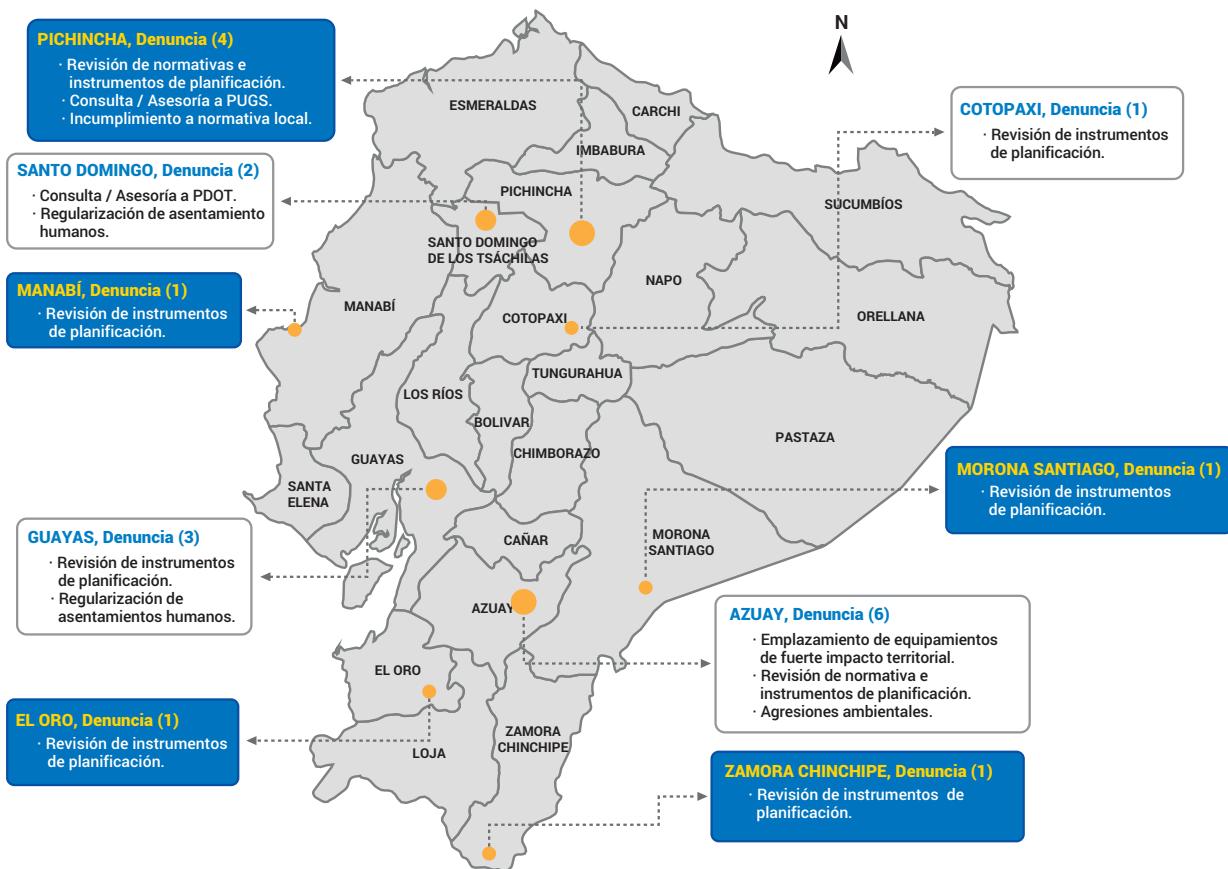
**CUADRO NO.3:**  
TRÁMITES ATENDIDOS POR LA  
INTENDENCIA NACIONAL DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL,  
USO Y GESTIÓN DE SUELO RURAL  
-INOT-, SEGÚN ZONA DE PLANIFI-  
CACIÓN

157



El mapa a continuación muestra la localización geográfica de cada uno de los casos, en el territorio nacional:

**GRÁFICO NO.6:** MAPA DE LOCALIZACIÓN DE DENUNCIAS Y CONSULTAS VINCULADAS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL



FUENTE: ARCHIVO - SOT



El mayor porcentaje de casos, proviene de los ciudadanos (48%), seguido de los trámites remitidos por entidades públicas, como Ministerios y entidades sectoriales (33%); además se han atendido solicitudes realizadas por parte de los GAD (14%); en menor número provenientes de la Empresa Privada (5%).

En el siguiente cuadro se puede observar la temática correspondiente a cada uno de los trámites atendidos por la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo Rural -INOT-, según su procedencia:

**CUADRO NO.4:**  
DENUNCIAS Y CONSULTAS SOBRE  
ASPECTOS RELACIONADOS AL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO  
Y GESTIÓN DE SUELO RURAL

| SOLICITANTE   | TEMÁTICA  | TIPO DE TRÁMITE          | No.       |
|---|---|--------------------------|-----------|
| Ciudadano   | Emplazamiento de equipamientos de fuerte impacto territorial                      | Denuncia / Infracción    | 2         |
| Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | Revisión de Instrumentos de Planificación   | Denuncia / Infracción    | 2         |
| Ministerio de Agricultura y Ganadería               | Revisión de Instrumentos de Planificación (PDOT)<br>Incumplimiento a la normativa | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Ciudadano   | Incumplimiento a la normativa   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Ciudadano   | Agresiones Ambientales<br>Incumplimiento de funciones GAD municipales             | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Ciudadano   | Regularización de asentamientos humanos   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Ciudadano   | Agresiones Ambientales  | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Ministerio del Ambiente                             | Revisión de Normativa   | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| GAD San Miguel de los Bancos                        | Revisión de Instrumentos de Planificación (PDOT)<br>Incumplimiento a la normativa | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Presidencia de la República                         | Revisión de Instrumentos de Planificación -PUGS-                                  | Consulta / Asesoramiento | 2         |
| Ciudadano   | Incumplimiento a la normativa local   | Denuncia / Infracción    | 3         |
| GAD Parroquial de Nayón                             | Incumplimiento a la normativa local   | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| GAD de Milagro                                      | Incumplimiento a la normativa local   | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Secretaría de Gestión de Riesgos                    | Consulta / Asesoramiento  | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Ciudadano   | Normativa local   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Empresa Privada                                     | Revisión de Instrumentos de Planificación   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| <b>TOTAL</b>  |   |                          | <b>21</b> |

FUENTE:  
SOT - ARCHIVO GENERAL

En relación al estado de las solicitudes, se indicar que, a la fecha, 7 casos se encuentran cerrados, y los 13 restantes se encuentran en proceso de investigación, análisis y requerimiento de información. (Ver Anexo 6)

#### **d. Conversatorios con GAD, gobierno central, universidades, organizaciones sociales y ciudadanos**

El Artículo 2 de la LOTUS, establece: *"...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."*

En este marco, y con la finalidad de consolidar procesos de coordinación, articulación y cooperación con los distintos niveles de gobierno, academia, organizaciones sociales y ciudadanos; así como contribuir al ejercicio de los derechos a la ciudad y al territorio, en el período enero – junio de 2018, se realizaron trece (13) conversatorios y reuniones con autoridades y técnicos de diversas instituciones, el siguiente cuadro muestra un resumen de los mismos:







**CUADRO NO.5:** CONVERSATORIOS CON GAD, GOBIERNO CENTRAL, UNIVERSIDADES, ORGANIZACIONES SOCIALES Y CIUDADANOS

| FECHA      | TEMÁTICA DEL CONVERSATORIO  | PARTICIPANTES EXTERNOS  |
|------------|---|---|
| 10/01/2018 | Regularización de asentamientos humanos en el Recinto Data, Parroquia Posorja, Provincia del Guayas                               | Sr. Raúl Pesántez Artieda, Sr. Adalberto González Cabezas y Sr. Juan Basurto Luzardo, Moradores del Recinto Data  |
| 11/01/2018 | Legislación Ambiental, Ordenamiento Territorial y posibilidades de Cooperación Interinstitucional                                 | Coordinador Zonal 6 del Ministerio del Ambiente Blgo. Juan Pablo Rivera; Director de Inversión Pública de Senplades Zona 6, Ing. Pablo Reyes  |
| 17/01/2018 | Articulación para la coordinación del Sistema de Información Territorial  | Fernando Verdesoto, Subsecretario de Gabinete Ministerial, Gral. César Merizalde, Jefe del Comando Conjunto Fuerzas Armadas, Trcn. Xavier Molina, Unidad de Geoinformación del IGM  |
| 19/01/2018 | Taller de análisis de la propuesta de Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo           | Sr. René Ávalos, Viceministro MIDUVI; Arq. Leonel Chica, Subsecretario de Hábitat y Espacio Público; Arq. Esteban Orellana, Asesor; Equipo Consultor contratado por MIDUVI para propuesta de Reglamento                       |
| 26/01/2018 | Aplicación de normativa que regula Tierras y Territorios Ancestrales y Ordenamiento Territorial                                   | Econ. Rubén Flores, Ministro de Agricultura y Ganadería, equipo asesor del MAG y equipo asesor de SIGTIERRAS  |
| 30/01/2018 | Procesos de Legalización de tierras en zonas de expansión urbana  | Ing. Felipe Mendieta, Coord. Subsecretaría de Tierras Distrito Austral; Arq. Juan de Garza, Coord. Catastros  |
| 23/02/2018 | Infracciones y denuncias a la aplicación de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el cantón Cuenca | Ing. Marcelo Cabrera, Alcalde de Cuenca; Arq. Pablo Abad, Coordinador de Planeamiento; Ing. Pablo Peñafiel, Director de Avalúos y Catastros, Arq. Fanny Ochoa, Directora de Planificación                                     |
| 26/02/2018 | I Mesa técnica de Ordenamiento Territorial Zona 6   | MAE: Juan P. Rivera, Silvio Cabrera, Marcelo Romero / SENAGUA: Xavier Galarza / MAG: Diego Delgado / MIDUVI: Patricia Huiracocha / CNC: Ana Viera, Verónica Estrella / SENPLADES: Juanita Bersosa, Jorge Andrade, Pablo Reyes |
| 02/03/2018 | Reunión con directivos de ONU - Hábitat para conocer rol de la SOT y oferta de cooperación  | Director Regional de ONU - Hábitat Elkin Velásquez, Sr. Roberto Lippi   |
| 04/04/2018 | II Mesa técnica de Ordenamiento Territorial Zona 6  | Silvio Cabrera / MAE, Javier Galarza / SENAGUA, Diego Delgado / MAG, Leonel Chica - Esteban Orellana / MIDUVI, María Caridad Vásquez, Verónica Estrella / CNC, Xavier Viracucha, Juanita Bersosa, Jorge Andrade / SENPLADES   |
| 11/04/2018 | Jornada técnica de trabajo: aplicación de normativa sobre Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo                       | Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- Regional 6; Superintendencia de Ordenamiento Territorial -SOT-, Alcaldes y Técnicos de los GAD de la Zona 6  |
| 16/05/2018 | III Mesa técnica de Ordenamiento Territorial Zona 6   | Silvio Cabrera / MAE, Javier Galarza / SENAGUA, Diego Delgado / MAG, Susana Delgado / MIDUVI, Ana Viera - Verónica Estrella / CNC, Juanita Bersosa, Jorge Andrade, Pablo Reyes / SENPLADES                                    |
| 29/05/2018 | Conversatorio sobre Instrumentos de Gestión de Suelo y aplicación de normativa  | Equipo técnico de la Dirección de Planificación del GAD del cantón Cuenca, liderado por el Arq. Julián Cuenca   |

FUENTE: SOT - ARCHIVO INTENDENCIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL - INOT -

## 1.2. Vigilancia y control del Planeamiento Urbanístico y Uso y Gestión de Suelo Urbano

La Intendencia Nacional de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión de Suelo Urbano -INPU-, tiene la misión institucional de: ***“Precautelar, promover y orientar la sustentabilidad de las ciudades y centros poblados ecuatorianos, así como sus roles y funciones, en el marco de la LOTUS y demás normativa aplicable en relación al ordenamiento urbanístico y al uso y gestión del suelo urbano, garantizando los derechos a la ciudad”***; y, en el marco de las atribuciones establecidas en la LOTUS, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas referentes a la formulación, articulación y aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico; controlar que los GAD municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en la LOTUS, a las infracciones en suelo urbano; evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales-, y demás normativa aplicable en relación al planeamiento urbanístico y al uso y gestión del suelo urbano, realizó las siguientes actividades:

### a. Trámite de solicitudes sobre aspectos relacionados al Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión de Suelo Urbano

En el marco de tales atribuciones, de enero a junio de 2018 se han tramitado 21 solicitudes, las cuales se han agrupado en dos categorías, esto es: Consulta/Asesoramiento (33%) y Denuncias/Infracciones (67%) de los trámites ingresados a esta Intendencia.

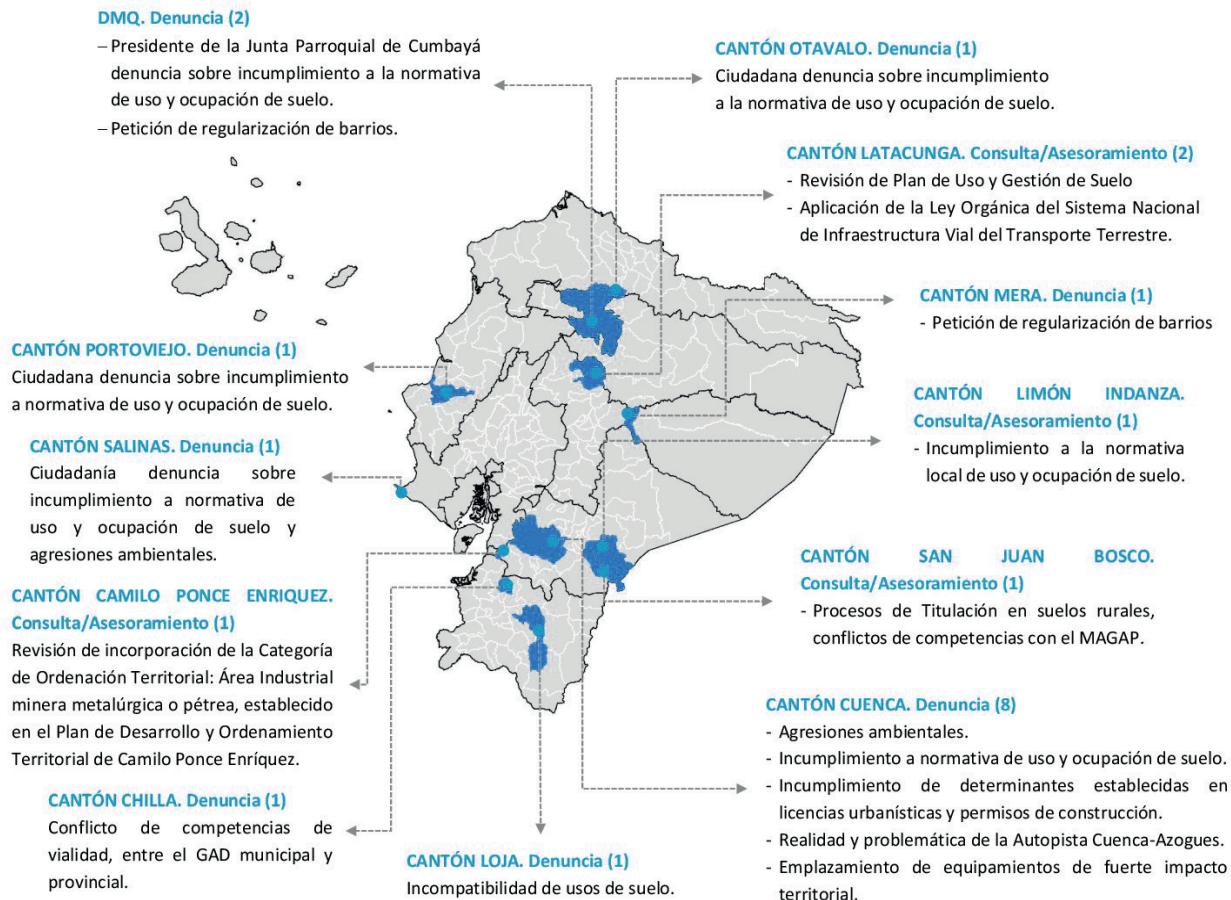


**CUADRO NO.6:**  
REGISTRO DE SOLICITUDES  
ATENDIDAS POR ZONAS DE  
PLANIFICACIÓN

| ZONAS          | PORCENTAJE (%) | PROVINCIA                       | CANTÓN                          | No. TRÁMITES |
|----------------|----------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------|
| Zona 1         | 5%             | Imbabura                        | Otavalo                         | 1            |
| Zona 3         | 14%            | Cotopaxi                        | Latacunga                       | 2            |
|                |                | Pastaza                         | Mera                            | 1            |
| Zona 4         | 5%             | Manabí                          | Portoviejo                      | 1            |
| Zona 5         | 5%             | Santa Elena                     | Salinas                         | 1            |
| Zona 6         | 52%            | Azuay                           | Cuenca                          | 8            |
|                |                |                                 | Camilo Ponce                    | 1            |
|                |                | Morona Santiago                 | Limón Indanza                   | 1            |
|                |                |                                 | San Juan Bosco                  | 1            |
| Zona 7         | 9%             | El Oro                          | Chilla                          | 1            |
|                |                | Loja                            | Loja                            | 1            |
| Zona 9         | 10%            | Distrito Metropolitano de Quito | Distrito Metropolitano de Quito | 2            |
| <b>Totales</b> | <b>100%</b>    |                                 |                                 | <b>21</b>    |

FUENTE: SOT - ARCHIVO GENERAL

**GRÁFICO NO.7:** SOT - MAPA DE DENUNCIAS A NIVEL CANTONAL VINCULADAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DE SUELO URBANO





El mayor porcentaje de trámites que atiende la INPU, proviene de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos (38%), personas civiles (33%), instituciones privadas (19%), Presidencia de la República (5%) y otras instituciones (5%).

Las denuncias atendidas tienen que ver con los conflictos que se generan en el territorio, tales como: agresiones ambientales, consultas sobre aplicaciones técnicas de la LOTUS, emplazamiento de equipamientos de fuerte impacto territorial, incumplimiento a la normativa local, regularización de asentamientos humanos, revisión de Planes de Uso y Gestión de suelo -PUGS-, incumplimiento de determinantes establecidas en licencias urbanísticas y permisos de construcción, conflicto de competencias en temas viales, entre otros. Tal como se observa en el siguiente cuadro:



**CUADRO NO.7:**

SOLICITUDES VINCULADAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DE SUELO URBANO

| SOLICITANTE   | TEMÁTICA  | TIPO DE TRÁMITE          | No.       |
|---|---|--------------------------|-----------|
| Colegio de Arquitectos del Ecuador Provincial del Azuay                   | Diagnóstico sobre la realidad y problemática de la Autopista Cuenca-Azogues.  | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Cooperativa de Vivienda Frente de Reivindicación del Magisterio del Azuay | Incumplimiento de determinantes establecidas en licencias urbanísticas y permisos de construcción   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Escuela de Educación Básica "Federico Proaño"                             | Emplazamiento de equipamientos de fuerte impacto territorial.   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca                     | Incumplimiento a la normativa local de uso y ocupación de suelo.  | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Camilo Ponce Enríquez      | Revisión de incorporación de la Categoría de Ordenación Territorial: Área Industrial minera metalúrgica o pétreo, establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Camilo Ponce Enríquez. | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Chilla                     | Conflicto de competencias de vialidad, entre el GAD municipal y provincial.   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Latacunga                  | Revisión de Plan de Uso y Gestión de Suelo y aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre.   | Consulta / Asesoramiento | 2         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Limón Indanza              | Incumplimiento a la normativa local de uso y ocupación de suelo.  | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de San Juan Bosco             | Procesos de Titulación en suelos rurales, conflictos de competencias con el MAGAP.  | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial de Cumbayá                   | Incumplimiento a la normativa local de uso y ocupación de suelo.  | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Presidencia de la República   | Incompatibilidad de usos de suelo   | Denuncia / Infracción    | 1         |
| Ciudadanos Particulares   | Agresiones ambientales, incumplimiento a normativa de uso y ocupación de suelo.   | Denuncia / Infracción    | 7         |
| Barrio "El Porvenir"  | Regularización de asentamientos humanos.  | Consulta / Asesoramiento | 1         |
| Participación y Control Social ciudadano de los barrios de Quito.         | Incumplimiento a la normativa local de uso y ocupación de suelo.  | Denuncia / Infracción    | 1         |
| <b>TOTAL</b>  |   |                          | <b>21</b> |

FUENTE: SOT - ARCHIVO GENERAL





En relación al estado de los trámites, 6 de los 21 se encuentran cerrados, los otros se encuentran en proceso de investigación, análisis y consulta de información.

Otro mecanismo utilizado para receptor las denuncias ciudadanas lo constituye la aplicación "Mi Tierra", a través de la cual se han registrado cinco denuncias, tres están referidas al posible emplazamiento de Supermercado "Gran Akí" y el impacto que éste puede generar en el Centro Histórico de Cuenca, y las otras dos se refieren a la contaminación de calderos de la curtiembre Renaciente y la invasión de terrenos por parte de algunos ciudadanos del cantón Pueblo Viejo, respectivamente. (Ver Anexo 7)

## b. Cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales

- **Disposición transitoria Décimo Primera de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo**

El 26 de febrero de 2018, la SOT solicitó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos información sobre el cumplimiento de la Disposición Transitoria Décimo Primera de la LOTUS que en su parte pertinente señala: *"Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos realizarán en el plazo de un año una evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes en su jurisdicción, en especial las de alta concurrencia de personas, según los parámetros establecidos por el Consejo Técnico, con la finalidad de determinar aquellas que incumplan con las normas sobre construcción y riesgo. En caso de determinar incumplimientos que pongan en peligro dichas*



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

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

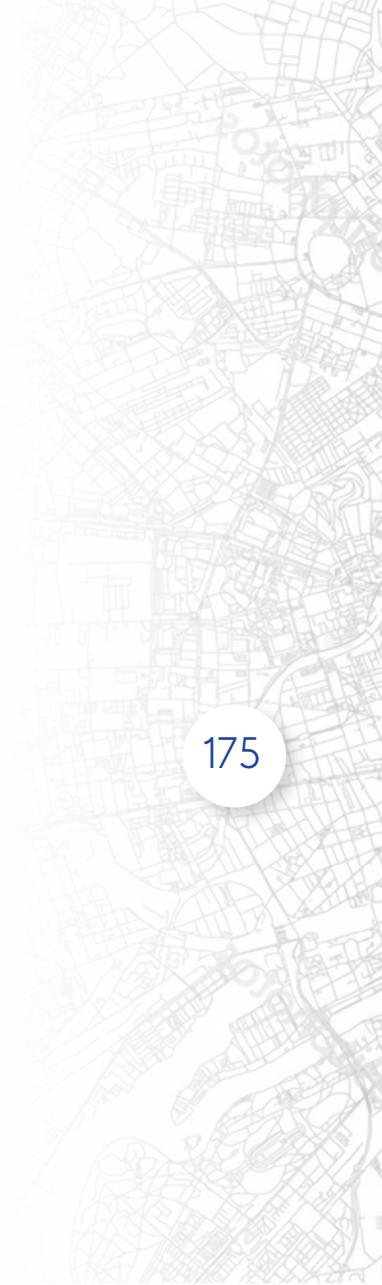
En el caso que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos incumplan los plazos antes indicados incurrirán en la infracción contemplada en el artículo 108 numerales 5 y 6, respectivamente."

Con la finalidad de evaluar el cumplimiento de dicha Disposición y registrar las acciones emprendidas por los municipios y distritos metropolitanos, ante la ausencia de los parámetros que aún no han sido



emitidos por el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo. Hasta el mes de mayo de 2018, esta Superintendencia ha registrado la siguiente información:

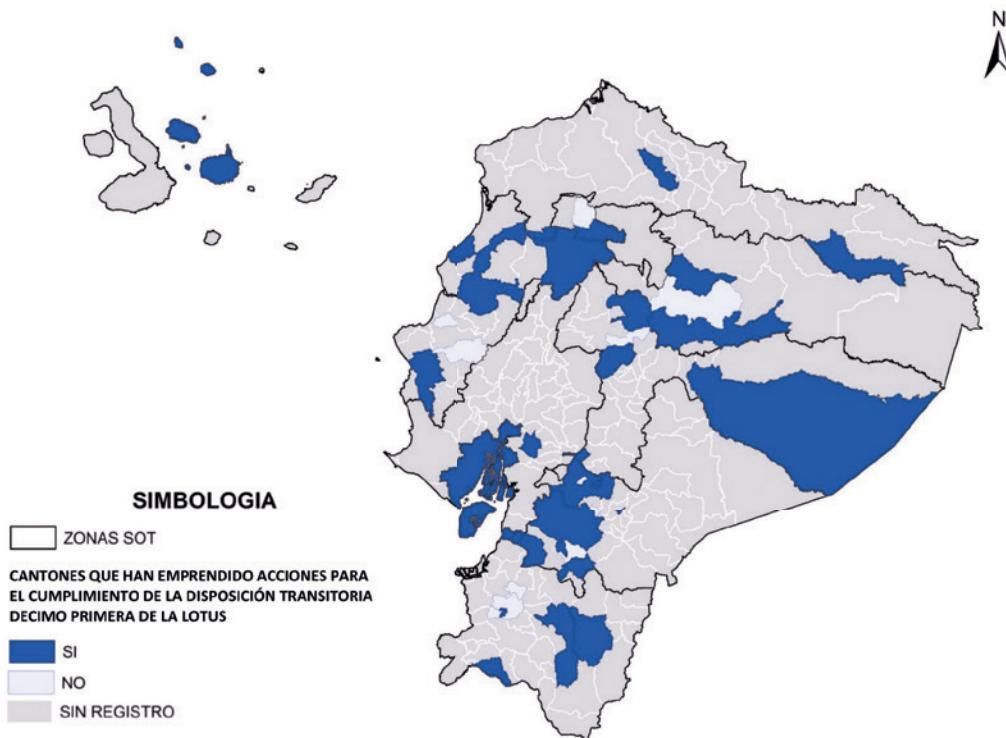
El 19% de los GAD municipales y metropolitanos han reaccionado ante la solicitud de información sobre el cumplimiento de la Disposición Transitoria Décimo Primera de la LOTUS, esto es 42 municipalidades de las 221 que conforman el Ecuador. Cabe señalar, que se ha obtenido una mayor respuesta de la Zona 6, siendo 11 municipalidades las que han informado sobre el cumplimiento de dicha Disposición.



175



**GRÁFICO NO.8:** SOT - MAPA DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS METROPOLITANOS QUE HAN EMPRENDIDO ACCIONES EN RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMO PRIMERA DE LA LOTUS



- Se ha recibido respuesta de 18 provincias del país, es decir el 75%, estas provincias son: Azuay, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Esmeraldas, Galápagos, Guayas, Imbabura, Loja, Manabí, Napo, Pastaza, Pichincha, Santo Domingo, Sucumbíos, Tungurahua, Zamora Chinchipe.
- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en el oficio No. MIDUVI-2018-0499-0, respecto a la Disposición Transitoria Décimo Primera de la LOTUS, menciona a la Norma Ecuatoriana de la Construcción NEC, aprobada por el Comité Ejecutivo de la NEC y vigente desde enero de 2015, que establece los parámetros técnicos para la construcción y cálculo estructural de las edificaciones, no determina parámetros constructivos específicos para infraestructuras urbanas y de servicios, indicándose que: *"...La normativa de construcción para infraestructuras urbanas y de servicios debe ser revisada y trabajada en base a las normativas que otros ministerios o instituciones sectoriales ..."*. Asimismo, propone una metodología para la evaluación de las construcciones, basada en tres aspectos: i) Jerarquización de edificaciones, construcciones e infraestructuras, ii) Inventario; y, iii) Evaluación.
- De los 42 GAD municipales y metropolitanos que han respondido a la solicitud de información sobre el cumplimiento de la Disposición Transitoria Décimo Primera de la LOTUS, el 26% no han emprendido acciones por iniciativa propia para cumplir con la Disposición; y, el 74% indican que han emprendido acciones referidas a: contratación de consultorías, inspecciones e informes técnicos, convenios interinstitucionales, catastro e inventario, exigencia de estudios estructurales previos a emitir permisos de construcción en función de la Norma Ecuatoriana de la Construcción -NEC- y evaluación de las edificaciones de alta concurrencia públicas y privadas.



Respecto al cumplimiento de la Disposición Transitoria Décimo Primera de la LOTUS, los GAD municipales y metropolitanos no pueden cumplir con dicha Disposición, mientras el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo no emita los Parámetros para la evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones de alta concurrencia, por lo que será necesario que el Consejo Técnico en función de sus obligaciones, proceda a elaborar, aprobar y remitir a esta Dependencia tales parámetros, a fin de que la SOT pueda cumplir con lo establecido en la LOTUS.

- **Disposición transitoria Octava de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo**

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 75 de la LOTUS sobre los "asentamientos de hecho" dispone: *"Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos realizarán un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de hecho localizados en el territorio. Dicha información será remitida de forma obligatoria al ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto."* Y, con la finalidad de dar cumplimiento, a la Disposición Transitoria Octava, mediante oficio Nro. SOT-DS-0572, dirigido al Sr. Germán Xavier Torres Correa, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, se solicitó remitir *"...copia de la información entregada hasta la fecha por los referidos gobiernos*



municipales, en relación a los "asentamientos de hecho" existentes en sus circunscripciones territoriales.

Adicionalmente se pidió "...copia del expediente técnico que contiene el procedimiento establecido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, para el levantamiento y actualización de información a la que se refiere esta comunicación"; todo esto en el marco del Artículo 96, numeral 10 de la LOTUS que establece las atribuciones de la SOT y que señala: "Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento."

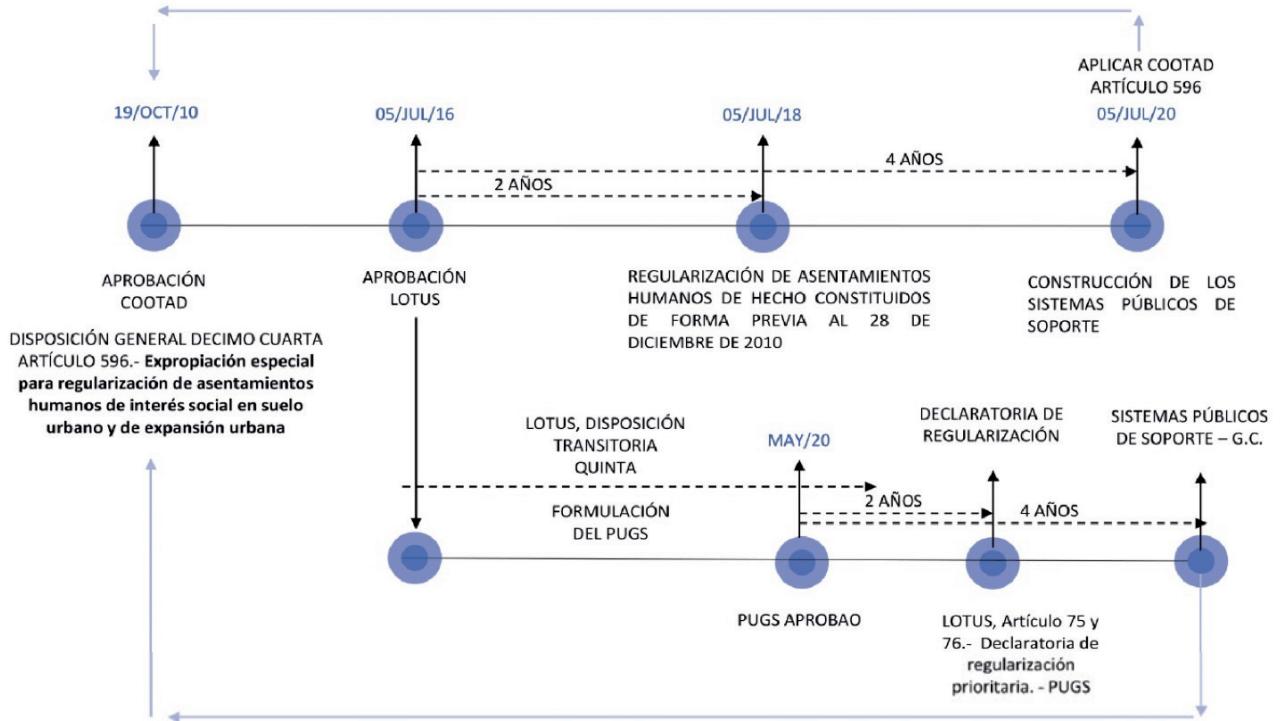
### **c. Conversatorios con GAD, gobierno central, universidades, organizaciones sociales y ciudadanos**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, han solicitado a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se realice un acompañamiento técnico para orientar la aplicación de la LOTUS en los procesos de aplicación y formulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de uso y gestión de suelo urbano, así como también se socialice las funciones y roles que tiene esta entidad. Para el efecto, se han realizado 13 eventos; 9 con Alcaldes, Técnicos, Concejales y representantes de entidades públicas de las diferentes zonas del país y 4 que han involucrado la participación institucional en eventos nacionales e internacionales.

179



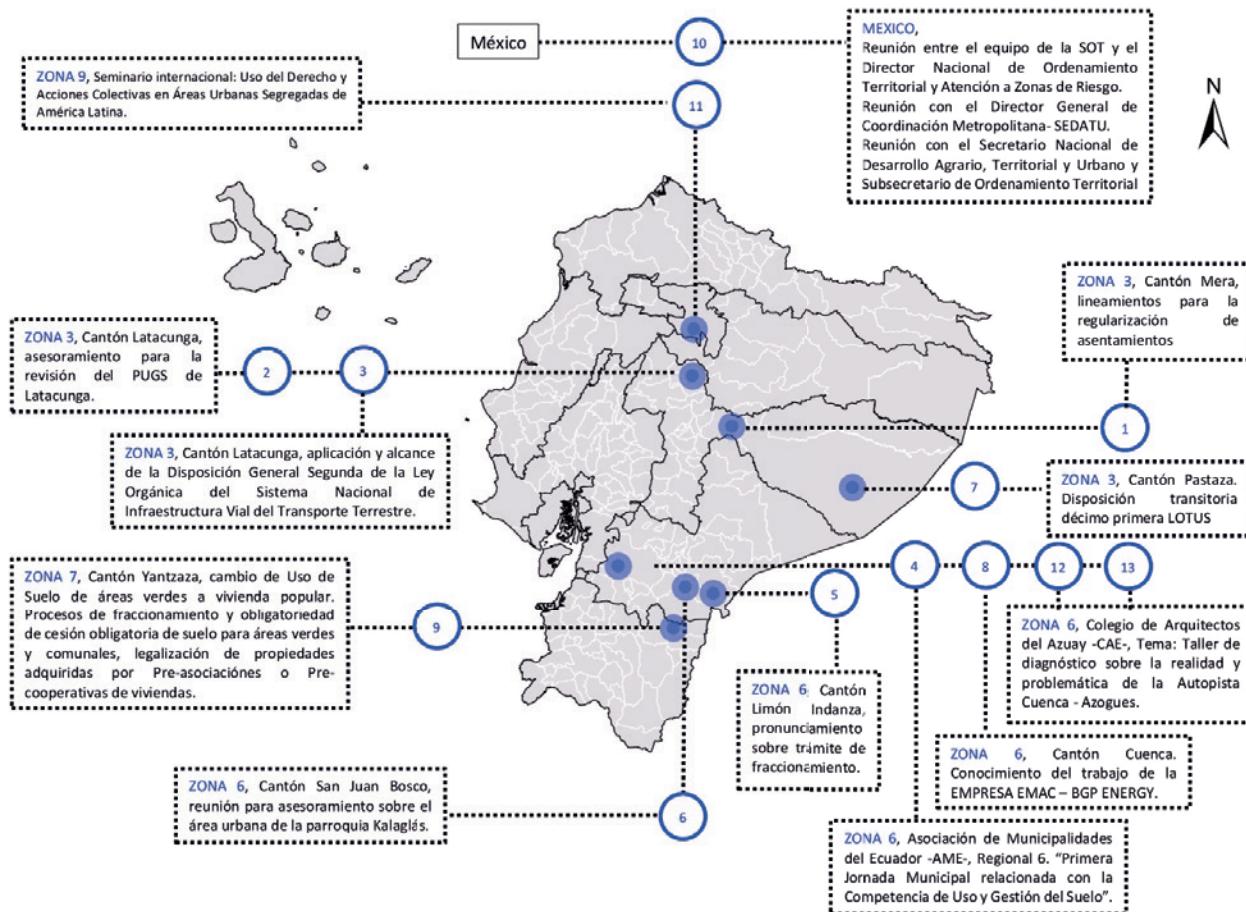
**GRÁFICO NO.9:** SOT - LÍNEA DE TIEMPO, DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA



**FUENTE:** INTENDENCIA NACIONAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DE SUELO URBANO



**GRÁFICO NO.10:** SOT - MAPA DE REUNIONES DE TRABAJO CON ENTIDADES NACIONALES E INTERNACIONALES



La LOTUS establece de forma obligatoria, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, elaborar sus Planes de Uso y Gestión de Suelo, para ello el *“Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión”* -Artículo 27 de la LOTUS-. Sin embargo, aunque la Disposición Transitoria Primera de la LOTUS, determina que este Consejo debía conformarse *“...dentro del plazo de sesenta días, contados a partir de la publicación en el Registro Oficial de la presente Ley.”*; hasta la fecha este Consejo Técnico no ha emitido las normas correspondientes.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Quinta de la LOTUS señala que: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales”*. En este contexto, la vigilancia y control de la formulación, articulación y aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico -planes de uso y gestión de suelo, planes complementarios y planes parciales- e instrumentos de gestión de suelo, está supeeditado a que el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, emita los *“Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios ... garantizando los derechos de participación ciudadana”* y al cambio de autoridades locales durante el 2019, los mismos que tendrán el plazo de un año para formular los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, y de uso y gestión de suelo.



Con este antecedente, la SOT mediante oficios Nro. SOT-DS-72-2017, Nro. SOT-DS-73-2017 y Nro. SOT-DS-74-2017 dirigidos a la Dra. María Alejandra Vicuña, a esa fecha Ministra de Desarrollo Urbana y Vivienda y Presidenta del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y el Oficio Nro. SOT-DS-0254, dirigido al Lcdo. Etzon Romo Torres, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, a quienes se solicitó información sobre la conformación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y sobre las normas que dicho organismo debió dictar para el cumplimiento de las disposiciones transitorias cuarta, quinta y décimo primera de la LOTUS.

En relación a la denuncia presentada por la Junta Parroquial de Cumbayá, esta Superintendencia con la finalidad de conocer su problemática urbana, indago las causas que estarían originando el desordenamiento urbanístico de Cumbayá, a partir del análisis tabular del **"Anuario de estadísticas de edificaciones, 2014, 2015 y 2016"**, basada en los Permisos de Construcción concedidos por los GAD Municipales del país; y, un análisis a partir de la aplicación de herramientas de analítica urbana, como una práctica de usar nuevas formas de datos en combinación con enfoques computacionales para obtener información sobre los procesos urbanos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Latacunga remitió mediante oficios No. 2018-0544-AL y 2018-0665-AL el **"Proyecto de Ordenanza para el Uso y ocupación del Suelo"**, solicitando a la SOT proceda a la revisión de los documentos

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

enviados y formule *"las observaciones y recomendaciones"*, que se estimen pertinentes. Al respecto se indicó que *"Los Planes de Uso y Gestión del Suelo -PUGS-, deberán ser elaborados observando las normas que establezca el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, así como las que contemple el Reglamento a la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOTUS-, por lo que será necesario contar previamente con estos cuerpos normativos para proceder a tal elaboración. Artículo 27 de la LOTUS"*. Sin embargo, con la finalidad de conocer el proceso metodológico empleado en la formulación del citado plan, mediante oficio Nro. SOT-DS-0565, la SOT emite sus *"observaciones y recomendaciones"* al **"Proyecto de Ordenanza para el Uso y ocupación del Suelo"** del cantón Latacunga aclarando que: *"...los criterios técnicos emitidos por esta Superintendencia, se han formulado teniendo como referencia exclusivamente la LOTUS, y en ningún caso esto implica el conocimiento de la realidad del territorio cantonal de Latacunga..."*. Adicionalmente, la SOT señala que: *"...este importante esfuerzo de planificación y del instrumento que lo sanciona, debe ser ajustado una vez que se cuente con el reglamento a la LOTUS y las normas técnicas que dicte el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo"*.

### 1.3. Sistema de Información Territorial – SIT –

#### a. Lógica y Diseño

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), debido a sus atribuciones, requiere recibir, validar y registrar de forma estructurada, ordenada y



consistente todos los datos geoespaciales<sup>21</sup> relacionados con los instrumentos de planificación nacional, sectorial, de ordenamiento territorial y planeamiento urbano.

Para este fin se ha diseñado un Sistema de Información Territorial basado en los conceptos de registro original y de colaboración.

El Sistema de Información Territorial -SIT- es una herramienta que, a más de publicar datos que describen el territorio, pone en disponibilidad procesos automatizados que generan nueva información, misma que permitirá sustentar técnicamente la gestión territorial. En este sentido, el SIT da un valor agregado a los datos territoriales, independientemente de donde estén almacenados; los datos y los procesos pueden accederse a través de la WEB.

A nivel conceptual el SIT se fundamenta en dos aspectos: 1) los datos provienen de los registros originales y 2) los datos no necesariamente deben trasladarse o copiarse desde los registros originales hacia la SOT para ser usados.

## b. Registro original

Cuando hablamos de registros originales, hablamos de las bases de datos de las entidades que tienen competencia sobre una temática determinada.

---

<sup>21</sup> Datos geoespaciales.- referidos a una ubicación en el territorio





Así por ejemplo el registro original de vías interprovinciales reside en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, los registros originales de catastro residen en los GAD municipales, el registro original de identificación de personas reside en el Registro Civil. Los datos para ser usados por la SOT u otras instituciones, se leen bajo demanda, en línea, a través de la WEB, no es necesario trasladar físicamente grandes bases de datos de una institución a otra. Este esquema, en el que los datos residen en la entidad productora original, y todos pueden hacer uso de ellos a través de la WEB, le da el carácter de "cooperativo" al sistema. Todas las entidades del país pueden trabajar, y con iguales beneficios, como lo propone la SOT.

Por ejemplo, en relación a catastro, el artículo 264 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 55, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 494 del referido código confieren a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la competencia exclusiva sobre este tema<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículo 264 numeral 9, Constitución de la República del Ecuador, "confiere competencia exclusiva a los gobiernos municipales para la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales."

Artículo 55, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que "los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán entre otras la siguiente competencia exclusiva, sin perjuicio de otras que determine la ley: i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales"

Artículo 494, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Actualización del catastro.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código.



Dicho lo anterior la única fuente de información debe ser los GAD Municipales, con la finalidad de no duplicar esfuerzos e información.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, con la finalidad de generar una herramienta que permita consumir la información generada por otros sistemas de información, diseña el SIT permitiendo generar análisis (incluso de manera automática) convirtiendo las bases de datos en información útil que brinde sustento técnico a las funciones de la SOT.

Es importante destacar que el uso de los datos entre las diferentes entidades, promueve el mantenimiento y la actualización de las fuentes de información. Al existir una sola fuente de datos por temática, se evita a que los usuarios hagan uso de datos inconsistentes, desactualizados, modificados, entre otros.

### **c. Cooperación**

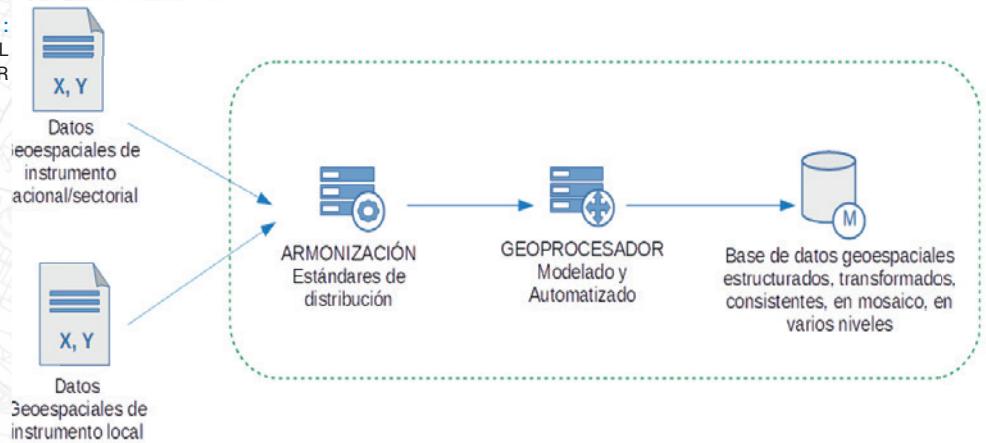
El tema de cooperación hace referencia a que, cada institución pone a disposición del usuario final, su propia información territorial generada, para que otras puedan darle el uso que requieran. De esta manera se democratiza el acceso a la información que describe el territorio.

### **d. La automatización de procesos**

La recepción, validación, registro y análisis de instrumentos de ordenamiento territorial se realizará de manera automatizada, lo que nos permitirá generar reportes de validación, disminución en los tiempos de respuesta; y sobre todo, al reducir la intervención h



**GRÁFICO NO. 11:**  
SOT - LÓGICA DEL  
GEOPROCESADOR



FUENTE: INTENDENCIA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Como se puede observar en la figura anterior, la herramienta de modelado y automatización de procesos geoespaciales resulta de fundamental importancia al momento de disponer de un registro estructurado y consistente, en mosaico de todo el país, y con distintas capas temáticas.

#### e. Arquitectura del SIT

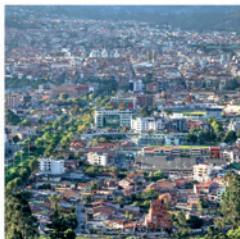
Para instrumentar lo antes descrito se ha identificado los siguientes componentes del sistema:

- **Portal Web:** El Portal Web es el portal general de la SOT, el cual actúa como puerta de entrada al SIT y cuya dirección es <https://www.sot.gob.ec>
- **Geoportal:** el Geo portal es el lugar donde se visualizará toda la información territorial disponible por el sistema de la SOT y que será accesible desde todas las instituciones públicas y privadas del Ecuador, así como del público en general. La dirección del geoportal es <http://geo.sot.gob.ec>. Ver gráfico: Interfaz de las Temáticas del Geoportal web.
- **Geoprocesador:** es el componente del SIT que se encarga de automatizar los procesos para el análisis de los datos territoriales y es accesible a través del geoportal.

Este componente es el que permite dar valor agregado a los datos puestos en disponibilidad por las distintas instituciones del país. Podemos aseverar que el SIT es el primer sistema en el país y probablemente en la región, que permitirá publicar en la WEB procesos territoriales automatizados.



## TEMÁTICAS



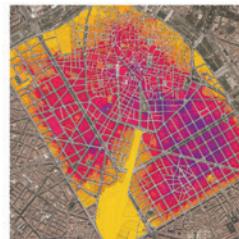
### PLANOS URBANOS

Lorem Ipsum es simplemente el texto de relleno de las imprentas y archivos de texto. Lorem Ipsum ha sido el texto de relleno estándar de las industrias desde el año 1500, cuando un impresor



### PLANOS RURALES

Lorem Ipsum es simplemente el texto de relleno de las imprentas y archivos de texto. Lorem Ipsum ha sido el texto de relleno estándar de las industrias desde el año 1500, cuando un impresor



### INDICADORES URBANOS

Lorem Ipsum es simplemente el texto de relleno de las imprentas y archivos de texto. Lorem Ipsum ha sido el texto de relleno estándar de las industrias desde el año 1500, cuando un impresor



### PLANIMETRÍAS

Lorem Ipsum es simplemente el texto de relleno de las imprentas y archivos de texto. Lorem Ipsum ha sido el texto de relleno estándar de las industrias desde el año 1500, cuando un impresor



### GEOPROCESOS

Lorem Ipsum es simplemente el texto de relleno de las imprentas y archivos de texto. Lorem Ipsum ha sido el texto de relleno estándar de las industrias desde el año 1500, cuando un impresor



### LOTIZACIONES

Lorem Ipsum es simplemente el texto de relleno de las imprentas y archivos de texto. Lorem Ipsum ha sido el texto de relleno estándar de las industrias desde el año 1500, cuando un impresor

Ejemplos de procesos son: la validación de expedientes de planes de ordenamiento territorial, medición de la coherencia entre planes de ordenamiento entre diferentes niveles de gobierno, extracción automatizada de estadísticas urbanísticas usando catastro, entre otros. La SOT ha elaborado ya algunos ejemplos prácticos usando el geoprocesador, los cuales en el mediano plazo pueden hacerse públicos para las diferentes instituciones del país a través de la WEB.

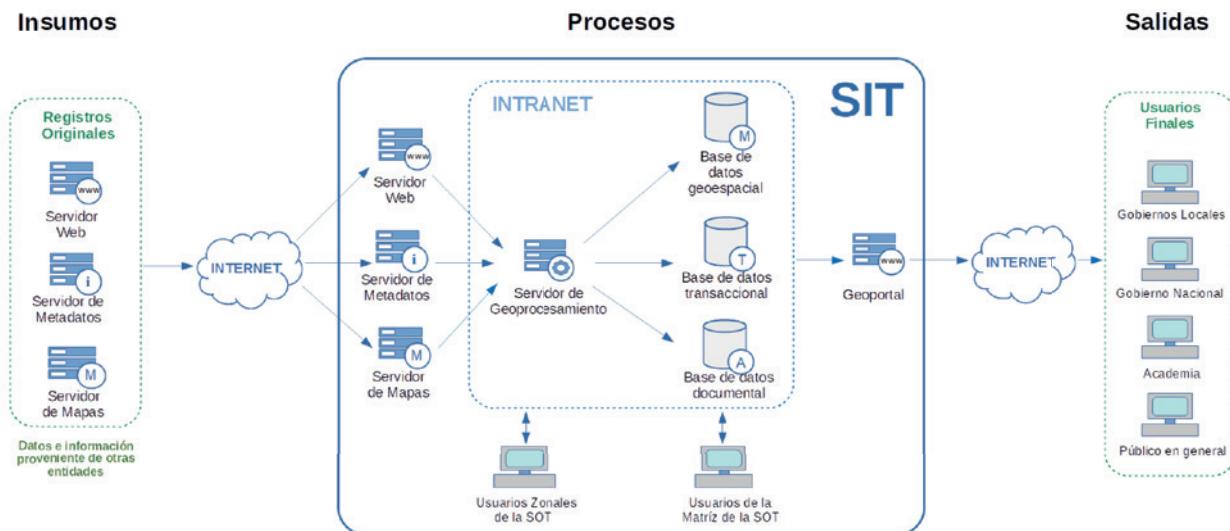
- **Bases de datos territoriales y documentales**, que almacena el resultado de los diferentes análisis que ejecuta el SIT así como información documental relacionada principalmente con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y, con los planes de uso y gestión del suelo.

Registros originales accesibles: estos datos no están almacenados en el SIT, pero sí están publicados en el geoportal, mediante servicios Web.





GRÁFICO NO.13: ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL – SIT –



FUENTE: SOT - INTENDENCIA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

En el gráfico anterior se explica la arquitectura del SIT, usando la visión de sistemas. En este sentido se tiene insumos, procesos y salidas.

Los insumos del sistema son generados, como se explicó anteriormente, por las entidades responsables de los mismos, es decir son registros originales que serán la base para los análisis y transformaciones que se ejecutan principalmente a través del geoprocesador. Estos procesos responden a las actividades de control y vigilancia de la SOT y a su vez generan tres bases de datos: geoespacial, de transacciones y de datos documental. Finalmente, se obtiene las salidas que son mapas que muestren los análisis realizados, las cuales se publican en el Geoportal de la SOT mediante la nube de internet, para consumo de las entidades del gobierno central, los GAD, la Academia y el público en general. Además, en el gráfico se identifican los usuarios internos en la matriz y en las otras sedes de la SOT.

#### **f. Avance de implementación de los componentes del SIT**

El avance logrado hasta la fecha se detalla a continuación:

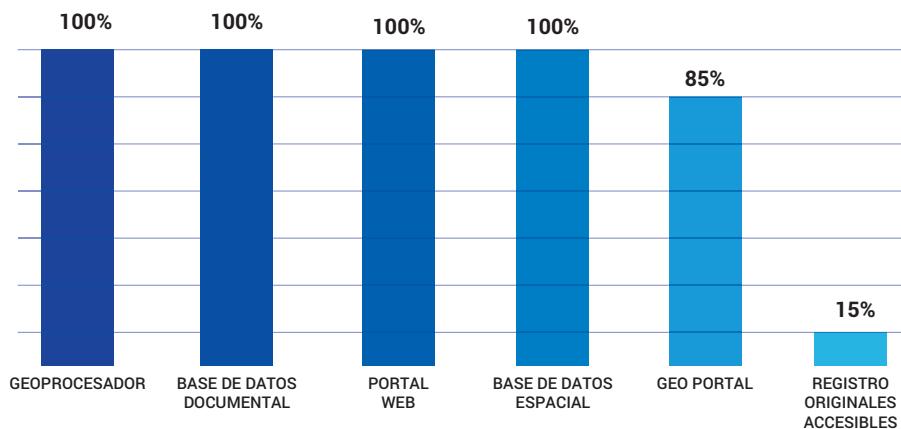
- Geo procesador Instalado 100%
- Base de datos documental 100%<sup>23</sup>
- Portal Web 100%. Está en funcionamiento.

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

<sup>23</sup> Actualmente se encuentra receptando la información de los GAD

- Base de datos espacial 100%. Hace referencia a la implementación tecnológica) La base de datos que mantendrá los resultados de los análisis elaborados por el geo procesador.
- Geoportal 85%. El diseño preliminar del geoportal esta creado, (Ver <http://geo.sot.gob.ec>). Hay herramientas de geoprocresamiento que son únicamente de uso interno. Este porcentaje hace alusión a la: visualización de mapas, geoprocresamiento y conexión con los servidores de mapas. La incorporación del componente catálogo de metadatos, está previsto en la siguiente etapa.
- Registros originales accesibles 15%. Este porcentaje corresponde a la información disponible en las instituciones públicas **nacionales y los GAD**.



**GRÁFICO NO.14:**  
AVANCE DE LOS COMPONENTES DEL SIT



## g. La construcción de capacidades

Uno de los aspectos más importantes, al momento de construir un sistema de información territorial, es el grupo de personas bien organizadas y entrenadas que hacen un uso efectivo de las herramientas disponibles para la gestión territorial, incluso para construir nuevas herramientas en función de la realidad de los territorios.

La SOT desde sus primeros días se ha enfocado en la construcción de capacidades, en los diferentes ámbitos de la gestión de la información territorial: modelación del territorio, modelación de procesos de análisis, publicación de datos (mapas) y procesos, generación de servicios en la WEB, entre otros.

Al momento la SOT dispone de capacidades instaladas, no solo en lo informático de hardware y software, sino en lo que resulta más difícil de construir: el talento humano. Se han identificado competencias claramente definidas:

- Modelación de normativa territorial: profesionales que interpretan normativa relacionada con el territorio y la traducen en modelos lógicos de procesos de análisis, tanto para lo urbano como para lo rural. Ahora, disponemos de un profesional de la arquitectura que está entrenada para esta actividad.
- Implementación de modelos lógicos en el SCIT: la normativa territorial, plasmada en modelos lógicos se debe implementar en nuestro sistema,

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

específicamente en el componente de geoprocesador. Disponemos de un profesional de la informática, con solvencia técnica, que se encarga de realizar este trabajo.

- Implementación de interfaces WEB: que permite la comunicación en línea entre diferentes sistemas, así como también el uso por parte del usuario final, tanto al interno de la SOT como hacia afuera. Igualmente disponemos de un profesional entrenado en esta actividad.
- Quizá aún más importante que haber construido capacidades en tareas específicas, es el haber logrado la cohesión entre estos diferentes profesionales, algunos de ellos conceptuales y otros instrumentales.

El talento humano formado consta de 5 profesionales, que trabajan conjuntamente y provienen de las ramas de la arquitectura y la informática. La comunicación entre ellos es fluida, ya que han adquirido habilidades en el manejo de conceptos como los de modelación territorial, publicación de servicios, armonización de datos, consumo de datos, etc.

Este grupo de profesionales, bien cohesionado, es también la masa crítica que será la encargada de transmitir los conocimientos adquiridos a las dependencias zonales de la SOT ubicadas en los territorios. Esto bajo un esquema de formación de formadores.

## **h. Inventario de los sistemas de información**

A fin de establecer el Sistema de Información Territorial, es indispensable conocer el estado de arte de la información



geoespacial existente en los diversos sistemas de información geográficos de las entidades del país, pues esta es el principal insumo del sistema. Para este fin la Intendencia de Información Territorial realizó un inventario de los sistemas de información de las entidades del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados.

Para conformar esta base de información, se exploró cada uno de los geoportales existentes por una parte de las entidades del gobierno central y por otro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esta actividad permitió observar la información disponible tanto para visualización, descarga o servicios web.

Como resultado identificamos 18 entidades del gobierno central y 5 gobiernos autónomos descentralizados, que publican información territorial en geoportales.

En el Anexo 8 de este informe, se presenta el Inventario de los Sistemas de Información Territorial.

#### **i. Modelo lógico y físico del proceso de localización de viviendas en áreas no urbanizables**

En relación al modelo, básicamente es una representación simplificada de la realidad en la que se representa o constan los elementos más relevantes para el propósito de estudio. En el caso de la SOT, para cumplir sus labores de vigilancia y control de

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano requiere elaborar modelos que representen las características de los diferentes territorios del país. Los modelos para representar el territorio que usa la SOT permiten traducir la realidad en una representación comprensible tanto para personal técnico especialista en ordenamiento territorial y urbanismo, así como técnicos especialistas en sistemas de información y procesamiento de datos geográficos.

Los modelos que habitualmente se usan para representar la realidad son: **el modelo lógico y el modelo físico**. El primero de estos hace una representación de la realidad usando un lenguaje y representaciones generales que permiten que el modelo sea comprendido por un público general, no necesariamente especializado en modelos. Es decir, el modelo lógico es el modelo que permite la comunicación entre los diferentes profesionales y no profesionales que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio. El segundo modelo, el físico, es un modelo más especializado y tiende a aproximarse a una representación informática de la realidad por lo que es destinada a técnicos especialistas en manejo de datos e información geográfica.

#### j. Manual de usuario para el reporte de los PDOT

Es importante destacar que La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, LOTUS, en su artículo 96 establece las atribuciones de la SOT, entre ellas la del Numeral 8: "Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados".



Por otra parte, mediante Acuerdo Ministerial N° SNPD-065-2017, de fecha 4 de diciembre de 2017, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, dispuso en su artículo 1 la "alineación de objetivos estratégicos y metas de resultado de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021"; estableciendo en su Disposición Transitoria Única, el 31 de marzo de 2018 como fecha límite para culminar esta actualización.

Con estos antecedentes, y para cumplir este propósito, la SOT ha desarrollado una plataforma informática para el registro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los diferentes niveles de gobierno local y con ello un manual. Actualmente se han registrado 49 GAD en dicho sistema que han reportado 104 archivos relacionados a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La SOT, además de cumplir con la normativa vigente de registrar los PDOT, hará uso primordial de la información geoespacial que reporten los GAD con el objeto de cumplir su labor de vigilancia y control del Ordenamiento Territorial de todos los niveles de los gobiernos descentralizados, y de gestión de suelo de las Municipalidades.

La información geográfica reportada por los GAD, alimenta el Sistema de Información Territorial que maneja la SOT, y es de vital importancia dado que dicha

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL. USO Y GESTIÓN DEL SUELO

información proviene de fuentes oficiales. Con estos datos, la SOT puede realizar diferentes análisis como por ejemplo la localización de viviendas en áreas no urbanizables, la articulación de los PDOT entre los diferentes niveles, y en general el incumplimiento de la normativa en ordenamiento territorial, y uso y gestión del suelo. Entre los datos más relevantes que generan los GAD están: vialidad, hidrografía, márgenes de protecciones, localización de equipamientos, uso de suelo, asentamientos humanos, categorías de ordenamiento territorial, entre otras.

La herramienta para el reporte de los PDOT esta accesible para los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados en la dirección electrónica dirección es: <https://mitierra.sot.gob.ec/pdot>

Ver Anexo 9 Manual de usuario para el reporte de los PDOT.

#### k. Criterios para armonizar datos espaciales

En cuanto al Sistema de Información Territorial, debido a su concepción básica, requiere integrar, usar, analizar y transformar datos e información proveniente de diferentes fuentes o entidades generadoras de registros originales siendo, por esta razón, necesarias tareas de armonización de datos.

La armonización de datos se vuelve una necesidad primordial cuando se trabaja con diferentes fuentes de información y se busca disponer de un modelo de datos común.

Con la armonización, los datos que provienen de otras instituciones son “transformados” a un modelo común que contiene una estructura que resulta útil para otras instituciones, entre ellas la SOT.



Ver Anexo 7 Criterios para armonizar datos espaciales.

## I. Acuerdo SEDATU

Por otro lado, gracias al convenio con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal de México; la Intendencia de Información Territorial recibirá los programas base de la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral de dicho país. Actualmente en México esta permite el acceso e intercambio de la información inmobiliaria de la propiedad pública, privada y social de los tres órdenes de gobierno. Mediante este instrumento se conforma un mapa digital con la participación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), los Registros Públicos Inmobiliarios y los Catastros de las entidades federativas y los municipios, del Registro Agrario Nacional, del Catastro y del Registro Público Federal, así como de distintas dependencias, entidades paraestatales, órganos desconcentrados y organismos constitucionalmente autónomos federales. Es decir, es un sistema cooperativo, como el de la SOT, por lo que el apoyo a la construcción del SIT es fundamental.

## m. Problemática minera

Como ejemplo del trabajo que se puede realizar con el SIT presentamos el tema de la problemática minera.



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO







- **Problema:** Las concesiones mineras son elementos fundamentales para el ordenamiento territorial establecido en la constitución. Estas deben garantizar un desarrollo sostenible y respetuoso de derechos, incluidos los de la naturaleza. En este sentido, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, SOT, a través de su Sistema de Información Territorial, ha realizado varios análisis sobre esta temática en todo el territorio ecuatoriano, así como también, la información de todas las áreas protegidas y demás territorios constitucionalmente incompatibles con las concesiones mineras; a fin de poder identificar problemas que se presentan.
- **Insumos:** La SOT haciendo uso de la información oficial (registros originales), disponible en línea, en los geoportales de las entidades nacionales. A continuación, se describen los principales insumos usados para los análisis que se han realizado:



**CUADRO NO.8:** SOT – INSUMOS UTILIZADOS PARA ANÁLISIS DE PROBLEMÁTICA MINERA

| INSUMO                               | FUENTE                           | DESCRIPCIÓN  |
|--------------------------------------|----------------------------------|--|
| Catastro minero                      | ARCOM                            | Este servicio web contiene información sobre las concesiones mineras, entre ellas: estado, fase, tipo de mineral, fecha de inscripción<br>URL: <a href="http://181.211.37.231:1028/arcgis/services/Concesiones/-CatastroMineroNacional/MapServer/WFSServer">http://181.211.37.231:1028/arcgis/services/Concesiones/-CatastroMineroNacional/MapServer/WFSServer</a>   |
| Áreas Protegidas                     | Ministerio del Ambiente MAE      | Este servicio web contiene la delimitación de las áreas protegidas que está constituido por los cuatro subsistemas: estatal (PANE), autónomo descentralizado (APG), comunitario (APC) y privado (APPRI). A su vez están categorizados por su manejo en: parques nacionales (11 parques), reserva marina (3 áreas), reservas ecológicas (9 áreas protegidas), reserva biológica (5 áreas), Reserva de producción de flora y fauna (5 áreas), refugio de vida silvestre (10 áreas), área natural de recreación (6 áreas) y una reserva geobotánica<br>URL: <a href="http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/geoserver/geosuia/ows">http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/geoserver/geosuia/ows</a> |
| Bosques y Vegetación Protectora      |                                  | Este servicio permite evidenciar los 169 de los 202 bosques protectores y características de los mismos entre ellos esta:<br>URL: <a href="http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/geoserver/geosuia/ows">http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/geoserver/geosuia/ows</a>  |
| Lagos y Lagunas                      | Instituto Geográfico Militar IGM | El servicio de lagos y lagunas, hidrografía y centros poblados a escala 1:250000.<br><br>URL: <a href="http://www.geoportaligm.gob.ec/regional/wfs">http://www.geoportaligm.gob.ec/regional/wfs</a>  |
| Hidrografía                          |                                  |  |
| Centros poblados                     |                                  |  |
| Otros insumos no disponible en línea | ETAPA Cuenca                     | Información facilitada por la empresa municipal de agua potable y alcantarillado ETAPA, a escala 1:25000, la cual permitió observar de mejor manera las características físicas del territorio, como la hidrología.  |

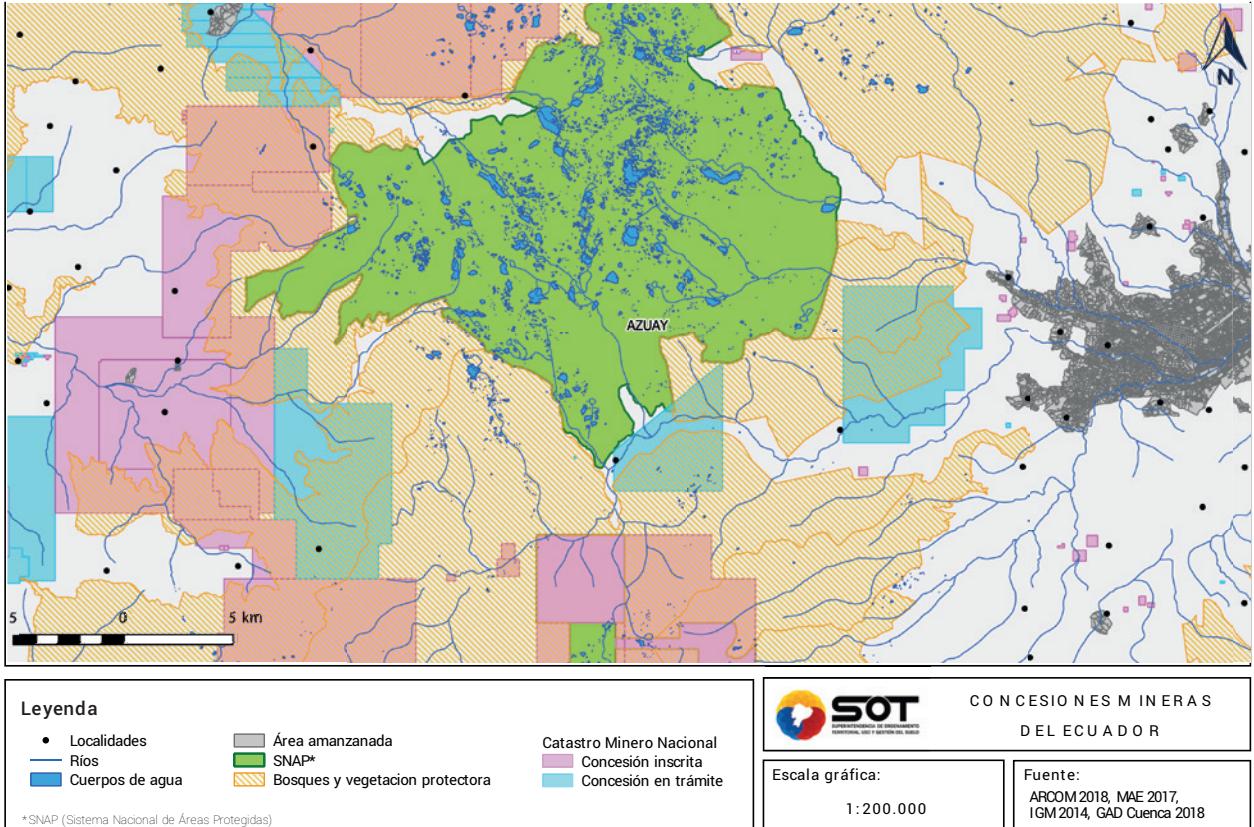
FUENTE: SOT - INTENDENCIA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

- **Proceso:** Para el análisis se utilizaron métodos de geoprocésamiento como: filtros de la información necesaria para el análisis, intersecciones de las áreas concesionadas con las reservas naturales y fuentes de agua que están expuestas a potenciales factores de afección.
- **Resultados:** Mediante los mapas se han establecido las áreas protegidas y demás territorios constitucionalmente incompatibles con las concesiones mineras, mapas complementarios que dan cuenta el estado de las concesiones. Con respecto a las concesiones que están en estado "inscrita" se realizó un análisis basado en su respectiva fase, dando mayor relevancia a la fase de exploración y explotación.

A continuación, se muestra la interfaz del visor de información cartográfica que para este tema dispone la SOT.



GRÁFICO NO.15: INTERFAZ DEL VISOR DE INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA



FUENTE: SOT - INTENDENCIA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

#### 1.4. Promoción de derechos

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, a través de la Intendencia Nacional de Derecho a la Ciudad y al Territorio, tiene la misión de "impulsar el conocimiento y apropiación de los derechos de las personas, colectivos y pueblos, contenidos en las normas y políticas públicas de desarrollo territorial, uso y gestión del suelo", con el propósito de alcanzar esta misión, se han desarrollado las siguientes acciones durante el período enero – junio de 2018:

##### a. Participación ciudadana en la gestión del territorio

Con la finalidad de establecer condiciones para la participación social en la gestión del territorio; a través de la promoción de medios parlamentarios democráticos para la solución de divergencias entre ciudadanos y las entidades públicas que rigen el ordenamiento del territorio, la Intendencia Nacional de Derecho a la Ciudad y al Territorio ha generado los siguientes planes de acción:

- Se cuenta con una Estrategia de Promoción y Difusión de los Derechos, la misma que contiene una selección programática de mensajes sobre derechos. Las estrategias identificadas están orientadas a lograr que la ciudadanía en

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

general, las autoridades locales, los técnicos y legisladores de gobiernos autónomos descentralizados, autoridades sectoriales desconcentradas y nacionales del sector público, comunicadores y reporteros comunitarios, reconozcan los derechos y se empoderen en su protección y ejercicio pleno. (Ver Anexo 11)

- Contamos con un Glosario de Términos sobre Derecho a la Ciudad y el Territorio para su difusión a la ciudadanía, las autoridades de gobiernos locales y sectoriales, nacionales y desconcentradas. El Glosario se enriquecerá con los requerimientos y proposiciones de los ciudadanos y la academia; y se nutrirá de las relaciones interinstitucionales de la SOT. Varios de estos términos han sido trabajados visualmente en procura de su mejor comprensión ciudadana. (Ver Anexo 12)
- Se informó a CIESPAL y CORAPE el papel de la SOT con miras a mantener un proceso de colaboración que permita emprender programas de fortalecimiento de capacidades de los comunicadores sociales públicos, privados y comunitarios, sobre los contenidos y términos relativos a derechos.
- Están diseñados seminarios de tipo práctico sobre derechos, dirigidos a reporteros comunitarios de medios de comunicación. El objetivo es mejorar las capacidades de los reporteros sobre los derechos a la ciudad y al territorio. Particularmente sobre la responsabilidad de las entidades para la identificación y tratamiento de conflictos con los derechos a la ciudad y al territorio. Para este proceso se gestiona un acuerdo con universidades.







**SOT**  
DE ORDENAMIENTO  
GESTIÓN DEL SUELO

   / SOT\_ECUADOR

[www.sot.gob.ec](http://www.sot.gob.ec)

- Participación en la organización del "Foro: El derecho al hábitat seguro y saludable y a la vivienda adecuada en el Ecuador" que se realizará en septiembre de 2018 en colaboración con la Defensoría del Pueblo, el MIDUVI y el Programa de Ciudades Intermedias del MIDUVI con la GIZ.
- Participación permanente en foros y conversatorios virtuales, sobre temas relacionados con los derechos a la ciudad y al territorio, promovidos por la academia, redes de colaboración científica y técnica y organizaciones sociales, que tiene por objeto hacer conocer el rol y atribuciones de la Superintendencia.
- De manera conjunta con la Dirección de Comunicación Social y Multimedia se ha creado el programa denominado "Comunicación con enfoque de derechos", que constituye uno de los ejes de la comunicación institucional. Esta gestión tiene como finalidad fortalecer los mensajes de identificación y protección de los derechos a la ciudad y el territorio, estrategias de promoción y glosario sobre derechos; a través de la elaboración de piezas y mensajes comunicacionales.
- Se han generado acercamientos con la Universidad Andina Simón Bolívar y la Unidad de Investigación Socio Ambiental, para posibles colaboraciones sobre aspectos de derechos y manejo de información territorial.



## b. Estudios y publicaciones

- Se cuenta con un Plan Bianual de Estudios con líneas de investigación sobre Derecho a la Ciudad y el Territorio. Este Plan busca contribuir al reconocimiento, valoración y ejercicio de los derechos y obligaciones derivados del ordenamiento territorial, el uso y gestión del suelo. Incluye fichas técnicas de estudios que permiten establecer acuerdos con universidades, observatorios e institutos de investigación en el marco de convenios. Entre las líneas priorizadas de investigación están:
  1. Precios de suelo transaccionado y arriendos de vivienda en ciudades ecuatorianas;
  2. Estudios sobre reservas municipales de suelo para vivienda;
  3. Estudio sobre los desequilibrios territoriales basados en derechos.
- Se desarrolló un documento de las expresiones concretas de cada uno de los derechos a la ciudad y al territorio determinados en la LOTUS, de manera que puedan ser reconocidas por los ciudadanos y faciliten la formulación de instrumentos de planificación territorial con enfoque de los derechos de las personas, colectivos y pueblos. Se prevé su enriquecimiento permanente en la relación de la SOT con ciudadanos, autoridades y academia. (Ver Anexo 13)
- Se ha consultado ejemplos de varios países sobre indicadores de ordenamiento territorial y planeación urbana, para preparar una batería de indicadores que refleje las



afectaciones a los derechos por la formulación y aplicación de tales atribuciones de los gobiernos descentralizados y entidades nacionales y desconcentradas relacionadas con el territorio.

- Se establecieron contactos con las cuatro universidades de la ciudad de Cuenca para impulsar la Cátedra Abierta de Convivencia Ciudadana, que en ocasiones anteriores han realizado tres ediciones anuales con su entidad proponente, el Colectivo Cuenca Ciudad para Vivir. El apoyo de la SOT podría fortalecer la producción e incidencia de la cuarta edición de la Cátedra y explorar la conveniencia de su réplica en las otras ciudades del país.
- Desde la suscripción del Convenio Marco de Colaboración Institucional entre la FLACSO y la SOT, suscrito el 5 de abril, se trabaja en los contenidos y las formas jurídicas adecuadas de un convenio específico para la pre edición de la obra literaria y académica “La revolución urbana y los derechos de los ciudadanos” del autor Jordi Borja, para su difusión en el país con el objeto de contribuir al reconocimiento y apropiación de los derechos a la ciudad y el territorio. Adicionalmente la FLACSO presentó una propuesta de trabajo para realizar una de las investigaciones esbozadas en el Plan de Estudios.
- Se mantiene contacto con un conjunto de observatorios de la ciudad y el territorio que trabajan en distintas ciudades del país, con

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

miras a generar un encuentro nacional que tiene por objeto compartir experiencias, temas de interés y metodologías de aproximación a los estudios territoriales basados en derechos. El encuentro está programado para el mes de octubre.

### c. Encuentros territoriales

Continuando con los Encuentros Territoriales realizados en 2017, la SOT ha emprendido en los siguientes eventos en 2018:

- **Primer Foro Nacional de Derechos Territoriales (a la Ciudad y el Territorio).**

Este foro nacional se realizó en Cuenca el 4 de enero de 2018, con el objetivo de dar a conocer los derechos a la ciudad y al territorio a los delegados de los consejos cantonales de protección de derechos y a los delegados de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que trabajan fundamentalmente en la defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria previstos en la Constitución de la República.

Para este efecto se contó con exposiciones de las autoridades de la SOT en donde se explicó acerca del rol institucional sobre el enfoque de los derechos; así como un conjunto de expertos en derechos, planeación urbana y territorial, conflictos territoriales y sobre políticas públicas de desarrollo.

En este encuentro participaron 111 personas provenientes de 32 gobiernos autónomos descentralizados, de 3 Consejos





Nacionales para la Igualdad con 6 delegados, delegados de 11 organizaciones sociales, 24 delegados de universidades del país y 4 delegados de entidades nacionales de naturaleza sectorial.

Como resultado de este Foro se obtuvo:

- Un conocimiento amplio y general de los derechos a la ciudad y el territorio;
  - Se valoró la importancia de los derechos para contribuir a los esfuerzos de mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la población nacional;
  - La situación general de los 221 consejos cantonales de protección de derechos; y,
  - El valor de la colaboración de la SOT a los esfuerzos de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 
- **Encuentro de ciudadanos de las Provincias de Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo y Pastaza, promovido por la Asociación Ciudadana Jóvenes de UNASUR. Título: "Conversemos sobre los derechos a la ciudad".**

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo colaboró de manera conjunta con 3 expositores de alto nivel en el evento sobre derechos a la ciudad y al territorio, que fue llevado a cabo el día 6 de abril de 2018 en la ciudad de Ambato con 6 de abril de 2018, El evento contó además con la participación de otras entidades gubernamentales como la Cancillería Delegación Zona 3, CONGOPE, el GAD Municipal de



Ambato y la Universidad de Tungurahua; y con la presencia de más de 160 ciudadanos convocados por Jóvenes UNASUR.

El resultado más importante obtenido durante la jornada, fue el claro interés de los ciudadanos sobre los derechos a la ciudad y el territorio y la comprensión del papel de la SOT en relación a la promoción y protección de los mismos.

### **1.5. Aportes de la SOT al Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico y Uso y Gestión de Suelo**

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo – SOT, ha contribuido a los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo en el país, a través de las siguientes acciones:

#### **a. Informe Técnico de Revisión del Código Orgánico del Ambiente**

Atendiendo la solicitud realizada por el Ministerio del Ambiente, la SOT revisó los contenidos del Código Orgánico del Ambiente –COA–, identificando los aspectos de interés y las temáticas relacionadas con las atribuciones de esta Superintendencia, y en consecuencia priorizando los aspectos que tienen relación con el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y el uso y gestión del suelo.

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Este Informe fue remitido en un documento de 13 páginas, y entregado mediante Oficio Nro. SOT-DS-0514 de 29 de marzo de 2018, al Lcdo. Tarsicio Granizo Tamayo, Ministro del Ambiente; a fin de que las observaciones y recomendaciones que constan en el mismo, sean considerados en la preparación del reglamento.

### **b. Informe Técnico de la Propuesta borrador de Reglamento al Código Orgánico del Ambiente**

En conocimiento del Proyecto de Reglamento al Código Orgánico del Ambiente –RCOA–, elaborado por el Ministerio del Ambiente, y por la trascendencia de esta norma, luego de haber participado en las reuniones de trabajo convocadas por dicha Institución, en las cuales se informó sobre el proceso y metodología de elaboración de la propuesta, el equipo técnico de la SOT realizó la revisión de los contenidos del RCOA considerando los aspectos vinculados con las atribuciones de esta Superintendencia.

Con base en la revisión efectuada se emitieron recomendaciones a la propuesta de Reglamento, que fueron enviadas al Lcdo. Tarsicio Granizo Tamayo, Ministro del Ambiente, mediante Oficio Nro. SOT-DS-0522 de 6 de abril de 2018.

### **c. Observaciones a la "Guía Práctica para la Formulación de Planes de Uso y Gestión de Suelo", presentada por ONU Hábitat - Ecuador**

Con la finalidad de mejorar la comprensión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso



y gestión de suelo, se procedió al estudio de la "Guía Práctica para la Formulación de Planes de Uso y Gestión de Suelo", presentada por ONU Hábitat - Ecuador, a fin de que se consideren los criterios y recomendaciones realizadas por la SOT, para el uso de este instrumento.

No obstante, se dejó constancia que de acuerdo a lo establecido en el Artículo 92 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LO-TUS-, corresponde al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo. Particularmente, compete a este Consejo definir los *"contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana"*.

El documento que recoge las observaciones en referencia, consta de siete páginas y fue entregado mediante Oficio Nro. SOT-DS-0523 de 10 de abril de 2018, a Roberto Lippi, Responsable de la Oficina de ONU-Hábitat para Países Andinos.

#### d. Análisis de la Normativa Vigente en el Ecuador, sobre la figura del "Anuncio del Proyecto"

La SOT al ser el organismo técnico encargado de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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 en el marco de sus competencias, estimó pertinente ejecutar un análisis de la normativa vigente en el Ecuador, sobre la figura del “Anuncio del Proyecto” como uno de los instrumentos para regular el mercado del suelo, e incidir en el avalúo de los inmuebles que deban ser expropiados por la ejecución de obras públicas.

El informe, contenido en un documento de ocho páginas, fue enviado a la Econ. Elizabeth Cabezas Guerrero, Presidenta de la Asamblea Nacional, mediante Oficio Nro. SOT-DS-0539, de 25 de abril de 2018, recomendando a dicho organismo que en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, introduzca una Disposición General en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, que aclare los momentos en que procede el “Anuncio del Proyecto”, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica, lo que implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley.

Este documento fue enviado con copia al Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, al Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional, al Presidente del Consejo de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador; y, al Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.



## e. Criterios de la SOT en relación al ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales en materia de uso y ocupación del suelo.

En base a las consultas realizadas por el representante de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME- Regional 6, en torno a inquietudes y dudas que han surgido en varias municipalidades en materia de uso y ocupación del suelo, la formulación y en su caso actualización, de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y de uso y gestión de suelo, y el cumplimiento de varias disposiciones transitorias establecidas por la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOTUS–, esta Superintendencia emitió sus criterios técnicos, a fin de contribuir a la correcta aplicación del ordenamiento jurídico vigente en los procesos municipales de planificación y control referidos al territorio y a sus asentamientos; sin perjuicio de que con relación a algunas de sus normas, la AME emprenda las acciones que estime pertinentes ante otras instancias del Estado a fin de precautelar la autonomía de los Gobiernos Municipales, el ejercicio pleno de sus competencias exclusivas, así como la necesaria coordinación y cooperación con los otros niveles de gobierno.

Estos criterios fueron recogidos en un documento de siete páginas, mismo que fue entregado mediante Oficio Nro. SOT-DS-0551, de 26 de abril de 2018, al Dr. Saúl Cárdenas Riera, Alcalde de Sucúa y Presidente de AME Regional 6, con copia al Ministro de

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Desarrollo Urbano y Vivienda, al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, al Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y al Alcalde del cantón Guachapala y representante de los GAD Municipales y Metropolitanos ante el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo.

#### **f. Informe Técnico de Revisión de nueva Propuesta borrador de Reglamento al Código Orgánico del Ambiente –RCOA-.**

Con el mismo propósito con el cual se efectuó la revisión del Código Orgánico del Ambiente y la primera propuesta de su Reglamento, esta Superintendencia atendió la solicitud de revisión de la nueva Propuesta borrador del RCOA, culminando en un conjunto de recomendaciones constantes en un documento de siete páginas, mismo que fuera enviado al Lcdo. Tarsicio Granizo Tamayo, Ministro del Ambiente, mediante Oficio Nro. SOT-IG-014 de 29 de mayo de 2018.

#### **g. Participación en el Primer Seminario Internacional “USOS DEL DERECHO Y ACCIONES COLECTIVAS EN ÁREAS URBANAS SEGREGADAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”**

Atendiendo la invitación formulada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ, el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, dictó en este Seminario la Conferencia Magistral Nacional 2 (CMN 2), con el tema “Vigilancia y control de los derechos a la ciudad y al territorio”, el evento tuvo lugar del 21 al 23 de marzo de 2018, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.



También participó en este Seminario el Intendente General Arquitecto Fernando Pauta Calle, como Profesor Invitado a la Clase Temática Nacional 3 (CTN 3), denominada *"Valoración y aplicabilidad de marcos regulatorios en Ecuador, en relación a la configuración del espacio residencial"*.

#### **h. Participación en la MESA TÉCNICA ZONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Este espacio de coordinación interinstitucional es convocado por la Subsecretaría Zonal 6 – Austro de la SENPLADES, la SOT ha participado en calidad de invitado en tres sesiones, desarrolladas el 26 de febrero, 4 de abril y 16 de mayo de 2018; y, ha entregado varios aportes respecto de la aplicación de normativa, así como criterios sobre ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

#### **i. Participación en el TALLER DE DIAGNÓSTICO SOBRE LA REALIDAD Y PROBLEMÁTICA DE LA AUTOPISTA CUENCA - AZOGUES, convocado por el Colegio de Arquitectos del Ecuador Provincial del Azuay**

Atendiendo la invitación realizada por el Colegio de Arquitectos del Ecuador Provincial del Azuay, la SOT participó en el "Taller de diagnóstico sobre la realidad y problemática de la Autopista Cuenca - Azogues", desarrollado el 3 de mayo de 2018, el

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



propósito de este encuentro fue debatir con propiedad la situación de la infraestructura vial de alcance regional, así como de su área de influencia inmediata; entre los aportes de la SOT al debate se desprendieron importantes conclusiones, aspirando a que las entidades públicas responsables emprendan la formulación y aplicación concertadas de un plan especial de ordenación urbanística, que precautele la eficiencia, seguridad y calidad ambiental de esta infraestructura y de su territorio contiguo.

**j. Análisis del proyecto de “Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal”, en lo referente al Capítulo III, “Vivienda de Interés Social”.**

La SOT, en el marco de sus competencias, realizó el análisis del proyecto de “Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal”, en lo referente al Capítulo III, “Vivienda de Interés Social”, formulando un conjunto de observaciones y recomendaciones.

Se presentó un documento de cinco páginas al Ingeniero Esteban Albornoz, Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y Microempresa de la Asamblea Nacional, mediante Oficio Nro. SOT-DS-0593 de 11 de junio de 2018, con copia a la Econ. Elizabeth Cabezas Guerrero, Presidenta de la Asamblea Nacional, al Sr. Germán Xavier Torres Correa,



Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI-, a la Sra. Isabel Maldonado Vasco, Secretaria Técnica Plan Toda una Vida (Programa Casa para Todos), al Lcdo. Daniel Avecilla Arias, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME-, al Ing. Montgomery Sánchez Reyes, Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional, al Econ. Gustavo Baroja, Presidente del Consejo de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador –CONGOPE- y al Abg. Bolívar Armijos Velasco, Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador –CONAGOPARE- (Ver Anexo 11).

## 1.6. Convenios Nacionales e Internacionales

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo con la finalidad de planificar desde el ámbito de sus competencias, las actividades de elaboración de estudios, capacitación, promoción y difusión que contribuirán al empoderamiento de la sociedad y el desarrollo de las capacidades técnicas de las entidades responsables, para garantizar la aplicación de las normas vigentes, principios rectores e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, hábitat, vivienda y derecho a la ciudad y al territorio, ha impulsado a partir de los *"Encuentros Territoriales con las universidades y centros de investigación"* realizados en el mes de diciembre de 2017, mecanismos de cooperación interinstitucional, redes académicas y líneas de trabajo conjunto vinculadas a la investigación de ámbitos de interés de esta Superintendencia.

Entre noviembre de 2017 y junio de 2018, se han firmado 5 convenios interinstitucionales con la academia ecuatoriana y un



convenio con una entidad internacional - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de los Estados Unidos Mexicanos-, que marcan un paso importante para coordinar la gestión de la cooperación nacional e internacional en los ámbitos de capacitación, intercambio de experiencias, investigación, asistencia técnica, provisión de recursos y otros vinculados al quehacer de esta Superintendencia. Dichos convenios se detallan a continuación (Ver Anexo 12: Convenios Nacionales e Internacionales):

1. Convenio Marco de Cooperación entre la Universidad de Cuenca y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
2. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional celebrado entre la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Investigación y la Academia - CEDIA-.
3. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional celebrado entre la Universidad Técnica Particular de Loja y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
4. Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, SOT; y la Universidad de Cuenca.



5. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Sede Ecuador y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
6. Memorando de Entendimiento entre la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de la República del Ecuador y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultados visibles de la cooperación interinstitucional con la Academia ecuatoriana, se planificó, organizó y ejecutó el Seminario Taller “Planes y Gestión de Suelo en Ciudades del Ecuador”, en coordinación con la Universidad de Cuenca - Facultad de Arquitectura y Urbanismo, y la Catedra UNESCO -Ciudades Intermedias-. El Seminario se realizó los días 14,15 y 16 de marzo de 2018 y participaron 80 técnicos de instituciones públicas y académicas, vinculadas al ordenamiento y planificación territorial.

Como parte de la programación, la Superintendencia abordó la importancia de la vigilancia y control de los derechos a la ciudad y al territorio; y, la gestión del suelo en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.



**GRÁFICO NO.16:** PARTICIPACIÓN EN SEMINARIO TALLER PLANES Y GESTIÓN DE SUELO EN CIUDADES DEL ECUADOR



FUENTE: SOT - DIRECCIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN

## 2. DESCONCENTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SOT

### 2.1. Normativa Interna - SOT

- **Cumplimiento de funciones**

El Artículo 96 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece las atribuciones de esta Superintendencia, entre las cuales están las de vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta norma legal, así como también la de imponer las sanciones que establece la Ley.

Para el correcto desarrollo de las atribuciones dadas a esta Superintendencia el artículo 98 ibídem, le concede atribuciones al Superintendente que le permiten ejercer sus funciones de una manera correcta garantizando la seguridad jurídica, eficacia, eficiencia y transparencia en sus actos y procedimientos administrativos.

En cumplimiento de la normativa antes citada, en pleno ejercicio de sus funciones el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, expide la correspondiente normativa interna, misma que es de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios de la SOT, esta normativa se encuentra constante dentro de las siguientes resoluciones:

1. La Resolución No. SOT-012-2018, suscrita por el señor Superintendente de Intendente de Ordenamiento Territorial, Uso y



Gestión del Suelo, con la cual se regula el ejercicio de las facultades de vigilancia y control, estableciendo las acciones a seguir por cada una de las Áreas que conforman la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en el cumplimiento de sus funciones para garantizar el debido proceso en los diferentes trámites y procedimientos administrativos.

2. Con relación a la prosecución de procesos sancionatorios efectivos, dentro de normativa legal vigente, en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 con fecha 07 de julio del 2017 se publicó el Código Orgánico Administrativo, el mismo que tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los distintos organismos que conforman el sector público y en cuyo contenido deroga parcialmente la disposición contenida en el Art. 110 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, al establecer que la potestad sancionadora se ejercerá únicamente bajo las disposiciones del Código Orgánico Administrativo, lo cual de hecho garantiza la seguridad jurídica, la eficacia y eficiencia de las actuaciones de la administración pública, por ello para el procedimiento sancionatorio de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se debe aplicar lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo.
3. Mediante Resolución No. SOT-DS-017, se expide el "Reglamento Interno para la Utilización de Vehículos de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo", con el cual se



regula y establece los procedimientos a seguir para el uso, control, asignación, registro, custodia, mantenimiento, determinación de responsabilidades y administración de los vehículos de uso o propiedad de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial.

4. Mediante Resolución No. SOT-DS-018, se expide el "Manual de Procedimientos Contractuales para los Contratos de Ejecución de Obras, Adquisición o Arrendamiento de Bienes y Prestación de Servicios Incluyendo los de Consultoría, Contenidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública", cuyo objetivo es normar los diferentes aspectos relacionados con la ejecución contractual, incluidas las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios que participan en las diferentes etapas de dicha ejecución.
5. Mediante Resolución No. SOT-DS-019, se expide el "Manual para Normar los Procedimientos Precontractuales Previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública", cuyo objeto es permitir la optimización, el desarrollo y aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, determinando los procedimientos precontractuales.
6. Mediante Resolución No. SOT-DS-14-2018, se expide la normativa que regula la "Conformación del Comité de Transparencia de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo", estableciéndose entre otras cosas, la integración, funciones y responsabilidades del Comité.
7. Mediante Resolución No. SOT-DS-016, se expide el Código de Ética de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, con el objeto de establecer, aplicar y promover principios, valores, responsabilidades y



compromisos éticos que guíen el accionar y orienten la conducta de las y los servidores que conforman la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, siendo de aplicación obligatoria para todos sus funcionarios.

## 2.2. Aspectos administrativos e infraestructura

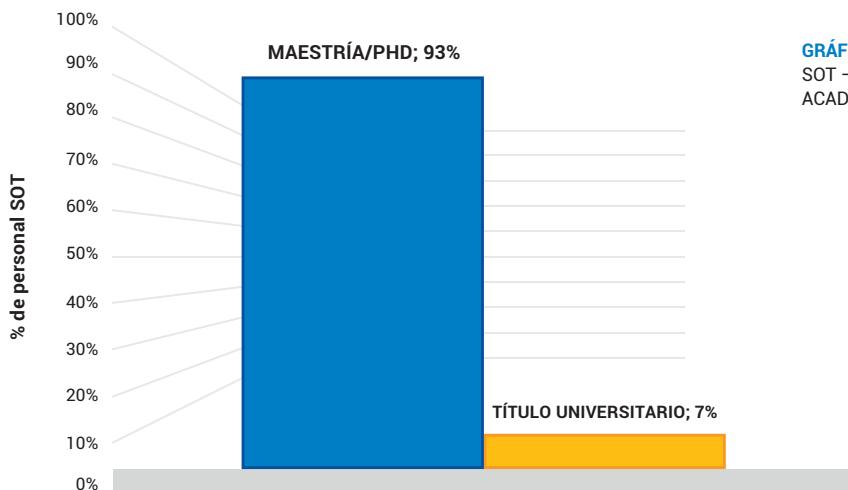
Una política de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, es el uso eficiente y optimización permanente de los recursos, además consecuentes con el período de ahorro y austeridad en el gasto de administración pública que vivimos a nivel nacional, trazamos nuestra planificación presupuestaria contemplando diferentes factores y variables, por ejemplo en el tema de Talento Humano, si bien tenemos validado por el Ministerio de Trabajo y con dictamen favorable del Ministerio de Finanzas una nómina de 512 personas que en su momento se incorporarían a la SOT, internamente se trabajó en una reducción a 439 personas representando un ahorro de más de 4,2 millones de dólares.

La incorporación del personal a la SOT durante el 2018 se ha venido dando de manera paulatina, iniciando actividades con una nómina muy por debajo de lo aprobado y necesario, principalmente obedeciendo a procesos rigurosos de selección del personal, sabiendo que el talento humano es un factor preponderante para el éxito de la gestión institucional y, con la finalidad de contar con un

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

equipo técnico – operativo de primer nivel que aporte con su experiencia y conocimiento en la conformación y operación de la institución.

Evidencia de lo citado, es que el 93% del personal de las áreas sustantivas tienen una formación académica de cuarto nivel, dado sus maestrías y en algunos casos doctorados; la experiencia laboral tiene un promedio mínimo de 15 años, asegurando así el cumplimiento de los objetivos planteados en su contratación.



FUENTE: DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TALENTO HUMANO

**GRÁFICO NO.17:**  
SOT – NIVEL DE FORMACIÓN  
ACADÉMICA PERSONAL SOT

239

La reducción en la proforma de personal generó a su vez una reestructuración operativa y administrativa, propiciando una reducción de otras partidas tales como mobiliario y equipamiento, entre otros.



**CUADRO NO.9:**  
SOT – ESTADO DE IMPLI-  
MENTACIÓN DE OFICINAS DE  
LA SOT

**FUENTE:**  
SOT - COORDINACIÓN  
ADMINISTRATIVA FINANCIERA  
\* SE ATENDERÁ DE MANERA CONJUNTA A  
LAS DOS ZONALES DURANTE EL AÑO  
2018.

Así también con la finalidad de acercar los servicios a la ciudadanía y en concordancia con lo establecido en la Estatuto Orgánico de Gestión Organización por Procesos – SOT, validado por el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía y Finanzas, la SOT debe realizar la implementación de las oficinas de matriz así como las 8 zonales desplegadas en el territorio, para esta actividad ha prevalecido la realización de convenios de uso de instalaciones con otras entidades del sector público, lo que ha reducido considerablemente la inversión en infraestructura necesaria para el normal funcionamiento de la institución así como gastos en arriendos de locales.

La implementación de oficinas zonales se realiza de acuerdo al siguiente detalle:

| NIVEL DE GESTIÓN / UBICACIÓN | DESCRIPCIÓN  | ESTADO     |
|------------------------------|--|------------|
| MATRIZ / CUENCA              | CONVENIO DE USO BANCO CENTRAL                          | OPERATIVO  |
| ZONAL 1-9 / QUITO*           | CONVENIO DE USO SENPLADES                              | OPERATIVO  |
| ZONAL 2-3/ LATACUNGA*        | CONVENIO DE USO INMOBILIAR                             | OPERATIVO  |
| ZONAL 7 / LOJA               | CONVENIO DE USO UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA | OPERATIVO  |
| ZONAL 6 / MACAS              | ARRIENDO LOCAL   | OPERATIVO  |
| ZONAL 4 / MANTA              | CONVENIO DE USO INMOBILIAR                             | EN PROCESO |
| ZONAL 5-8 / GUAYAQUIL        | ARRIENDO LOCAL / CÁNON MENSUAL                         | EN PROCESO |



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Es sorprendente que a pesar de lo citado en los párrafos anteriores en los que se evidencia los esfuerzos institucionales que hemos realizado por optimizar los recursos y llevar a cabo una ejecución presupuestaria acorde a la realidad nacional (*reducción de personal, contratación paulatina de servidores, reducción en adquisición de equipos y mobiliarios, convenios de uso de instalaciones públicas, reducción de contratos de arriendo de bienes, etc*), sea el propio Ministerio de Finanzas quien presente trabas y retrasos en los múltiples procesos administrativos que imponen como son aprobación de avales, modificaciones presupuestarias entre otros. Llevando en algunos casos hasta más de tres meses el tiempo de espera para obtener una respuesta por parte del MINFIN. Particular que obviamente afecta y retrasa la ejecución presupuestaria, así como la ejecución de actividades planificadas.

Más preocupante aún es la disminución realizada a los ya limitados recursos de la SOT, impidiendo su completa estructuración institucional, dado el recorte del 30% que nos realizaron al presupuesto asignado. Particular que se ha puesto ya en conocimiento de la autoridad competente con la finalidad de solventar este inconveniente y así cumplir con los planes y programas previstos para el año 2018.

241

| PRESUPUESTO ASIGNADO / 1 DE ENERO 2018 |                     |                     |                     |               |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| GRUPO DE GASTO                         | ASIGNADO            | CODIFICADO          | DEVENGADO           | % EJECUCIÓN   |
| GASTOS EN PERSONAL                     | 4.204.641,00        | 2.315.157,79        | 653.972,57          | 30,75%        |
| BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO          | 2.501.111,00        | 2.315.157,79        | 116.461,28          | 5,03%         |
| OTROS GASTOS CORRIENTES                | 289.000,00          | 86.797,31           | 19.292,30           | 22,23%        |
| BIENES DE LARGA DURACIÓN               | -                   | 909.362,66          | 465.277,73          | 51,17%        |
| TOTAL PASIVOS                          | -                   | 575,84              | 575,84              | 100,00%       |
| <b>TOTAL CODIFICADO</b>                | <b>6.994.752,00</b> | <b>5.438.392,60</b> | <b>1.255.579,72</b> | <b>23,09%</b> |

**CUADRO NO.10:**  
SOT – ESTADO DE  
IMPLEMENTACIÓN DE  
OFICINAS DE LA SOT

FUENTE: SOT - COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA E-SIGEF.



## 2.3. Comunicación Institucional

- **Difusión**

La Dirección de Comunicación Social y Multimedia basa su enfoque informativo, de acuerdo con su plan de acción elaborado a inicios del 2018, en informar a la ciudadanía, de forma clara e interactiva, la gestión y objetivos de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

La dinámica de producción de contenidos se enmarca en una comunicación convencional y digital, no solo para los públicos objetivos: ciudadanía, GAD, técnicos de planificación, centros académicos...; sino para los públicos internos: funcionarios, con el afán de acercar un área técnica, con acciones ciudadanas cotidianas.

Desde enero de 2018, debido a temas de austeridad, se refuerzan los canales digitales en Twitter, Facebook e Instagram a través de un plan de contenidos sobre: quienes somos, visión, promoción de herramientas de uso ciudadano para denunciar la vulneración a los derechos a la ciudad y al territorio, testimonios de actores municipales y parroquiales; y, promoción de derechos a la ciudad y al territorio. Para ello se crearon artes gráficos, cuadros y mapas conceptuales, que circulan en las plataformas digitales.

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Nuestro objetivo es crear consciencia para que la ciudadanía identifique sus derechos y exija el cumplimiento.

Paralelo se genera una campaña con videos testimoniales de representantes de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y entidades del Ejecutivo, entre ministros, alcaldes, concejales, técnicos municipales, presidentes de juntas parroquiales y representantes de la academia, a través de una vocería explicativa, sobre la importancia del funcionamiento y el trabajo articulado con la Superintendencia para el desarrollo territorial del país.

Nuestra institución fortalece la transparencia de su gestión, por tal razón, se producen videos explicativos sobre la conformación y funcionamiento de la SOT.

También se coordina la elaboración de publicaciones, como el libro de rendición de cuentas 2017. La publicación fue entregada en impreso y digital a la ciudadanía, a los representantes y técnicos de las juntas parroquiales, municipios, prefecturas y entidades del Ejecutivo que están vinculados a la planificación y ordenamiento territorial, uso de suelo, urbanismo y derechos a la ciudad y al territorio.

La información difundida está enfocada a posicionar la institucionalidad a fin de establecer una credibilidad y confianza entre la ciudadanía, para evidenciar las acciones que el organismo ejecuta en su etapa de funcionamiento oficial.



- **Información para la ciudadanía**

La información sobre las competencias, objetivos y la vinculación del trabajo de la SOT con los GAD, entidades de Gobierno Nacional, entre otras, se difunde a la ciudadanía a través de medios de comunicación televisivo, radial y escrito a través del contenido de boletines de prensa que recogen las actividades del organismo; además de entrevistas brindadas por el Superintendente, Intendente General e Intendentes Nacionales en los principales medios de comunicación de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, entre otras ciudades, con cobertura nacional. La cercanía con estos canales de difusión genera, hasta el momento, un ahorro de 686.879 dólares, que hubiese representado el contrato de estos espacios (fuente Escopusa).

Adicional, las unidades de comunicación de las oficinas zonales de la SOT, en Quito, Loja y Latacunga, mantienen una comunicación directa con los medios para amplificar los mensajes del servicio que presta la institución a la ciudadanía en el territorio.

El trabajo desplegado de la SOT está condensado en la página web **[www.sot.gob.ec](http://www.sot.gob.ec)**, una plataforma de fácil uso y acceso, para que los ciudadanos puedan ingresar y denunciar, a través de un formulario, la vulneración de sus derechos territoriales.

La interacción con los ciudadanos se refuerza mediante redes sociales: Twitter, Sot\_ecuador y

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



Facebook, SotEcuador, SOT Ecuador con la oportuna respuesta a los mensajes que envían sobre denuncias ciudadanas, inquietudes de orden técnico e información del organismo.

## 2.4. Gestión de Transparencia

El Estado ecuatoriano a través del artículo 18 de la Constitución, garantiza el derecho de acceso a la información pública, promulgándola como un derecho fundamental que ampara el intercambio, búsqueda, recepción, producción y difusión de información, así como el acceso libre a la información generada en entidades públicas o privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas.

La Defensoría del Pueblo a través de un correo electrónico remitido el 13 de marzo de 2018, comunica la incorporación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el catastro de las entidades sujetas al cumplimiento de la LOTAIP. Posterior a la capacitación recibida por parte de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo acerca de la ejecución de los artículos 7 y 12 de dicha ley, se procede al levantamiento de la información establecida en las 21 matrices homologadas correspondientes a los periodos septiembre a diciembre de 2017; y enero a mayo de 2018.

Las matrices homologadas requieren ser alimentadas de información administrativa diversa, motivo



**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

por el cual, mediante el Art. 5 de la Resolución SOT- DS – 014 – 2018, se procede a determinar las Unidades Poseedoras de la Información que serán responsables de la generación, custodia y producción de la información para cada uno de los literales del Art. 7 de la LOTAIP.

Previo a la publicación de las matrices homologadas, el Comité de Transparencia de la SOT, realiza la evaluación de los contenidos de dichos documentos.

Así también se trabajó en la elaboración del informe de Rendición de Cuentas del año 2017, mismo que se encuentra publicado en la página web institucional, en el siguiente enlace <https://www.sot.gob.ec/transparencia/transparencia>

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo cumple así con el mandato constitucional de transparentar la información y facilitar el acceso a la ciudadanía.

## **2.5. Gestión de Planificación, Procesos Institucionales**

- **Instrumentos de Planificación**

“La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como medios para lograr los objetivos del Buen Vivir”; bajo este enfoque la planificación institucional deberá conseguir los resultados que retroalimenten y materializan la planificación nacional, a través de lineamientos e instrumentos metodológicos que permitan establecer el vínculo entre la definición, alineación, seguimiento y actualización de planes institucionales y operativos.



A la Gestión de Planificación Seguimiento y Evaluación se le atribuye la facultad para coordinar la planificación institucional, misma que debe estar alineada a la programación presupuestaria de la SOT, así como la evaluación de los planes, programas y proyectos institucionales. En este contexto, y tomando como base el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, la Coordinación General de Planificación y Gestión de Procesos, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo inicia sus procesos de elaboración y diseño de los instrumentos de la planificación institucional en enero de 2018, teniendo como misión: "Dirigir, asesorar y coordinar la elaboración de la planificación institucional, la gestión de la calidad, desarrollo e innovación institucional; y realizar el seguimiento y evaluación de sus procesos, así como los planes, programas y proyectos institucionales, a fin de contribuir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo."

- **Elaboración de los Instrumentos de Planificación Institucional (PPPP y PAP)**

Debido a que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es una entidad de reciente creación, durante el mes de enero de 2018 se procedió a consolidación del Plan Plurianual de la Política Pública posterior a un proceso de diagnóstico y definición de la situación actual, políticas

**SOT**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

y estrategias de la Institución, se determinaron 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.

En el mes de mayo de 2018, con el objetivo de cumplir de manera eficiente y eficaz con los objetivos estratégicos institucionales, así como el uso racional y sostenible de los recursos; se consideró necesario ajustar la Programación Anual de la Planificación 2018, a las condiciones reales de la institución en base al presupuesto asignado por el Ministerio de Finanzas que finalmente derivó en una reforma al presupuesto institucional.

- **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 permitirá el 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 Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, está dirigido a cada una de las direcciones de trabajo que conforman la SOT, con la finalidad de generar información cuantitativa que permita analizar el nivel de gestión institucional.



A la presente fecha, el sistema, se encuentra en fase de prueba, permite 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. Del mismo modo, se puede ingresar los avances registrados, con sus documentos de justificación correspondiente, similares a los propuestos en la herramienta GPR.

- **Dirección de Procesos, Servicios, Calidad y Gestión del Cambio**

El proceso de implementación está integrado por una serie de actividades macro y micro que aseguran una ejecución ordenada y clara del Sistema de Gestión de Calidad en la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, tomando como base la metodología de mejora continua de Deming del cual se desprenden las cuatro etapas de la implementación (**PLANEAR – HACER – VERIFICAR – ACTUAR**)

Dentro de estos pasos y en cumplimiento a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, validado por parte del Ministerio de Trabajo mediante oficio Nro. MDT-MDT-2017-0801; la Dirección de Procesos, Servicios, Calidad y Gestión del Cambio se encuentra trabajando en la elaboración del **Manual de**



**Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos;** con el levantamiento de la matriz de **Índice Ocupacional;** y matriz de **Descripción de Perfiles** de los diferentes puestos que conforman la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, considerando el aporte de cada uno al logro de la misión y productos institucionales; y las actividades a cumplir por las distintas clases de puestos, describiendo las actividades que deben ser ejecutadas en cada uno de ellos, en estricta alineación al Proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y Modelo de Gestión.

La descripción, valoración y clasificación de puestos, se fundamenta en una investigación de tipo descriptivo y propositivo, que comprende el análisis, descripción, valoración y clasificación de cada uno de los puestos de las unidades adjetivas y sustantivas de la Superintendencia, permitiendo identificar y conocer las actividades esenciales de los cargos. El método aplicado para la elaboración toma como referencia lo definido por la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil establecido por el Ministerio de Trabajo y de conformidad a lo estipulado en el Capítulo IV del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, actividad que fue culminada al 100% por parte de la SOT y enviada al Ministerio de Trabajo con Oficio No.SOT-DS-0605 para la validación pertinente.

Así también, cumplimiento con lo que establece el Ministerio de Trabajo en la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Talento Humano y Capítulo III del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, la Dirección de Procesos, Servicios, Calidad y Gestión del Cambio de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; ha mante-



nido reuniones de trabajo con cada uno de los responsables de los procesos adjetivos y sustantivos de la Superintendencia; para analizar los entregables de cada unidad, con la finalidad de garantizar que estos productos y servicios se encuentren contemplados en el Proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia, basados en este análisis y dando cumplimiento al marco legal antes indicado; se han emitido las Actas de Validación de Portafolio de Productos y Servicios y las matrices de Plantillas de Talento Humano de todas las unidades del nivel central de la Superintendencia, describiendo por cada entregable las actividades, frecuencia, volumen, tiempo y dimensionamiento de los responsables de su ejecución, con el objetivo de levantar y analizar las cargas de trabajo; actividad que se encuentra en un avance del 85%.

Cabe indicar que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo ha mantenido varias reuniones de seguimiento con las unidades de fortalecimiento del talento humano del Ministerio de Trabajo en donde se han establecido los lineamientos y metodologías de trabajo para el levantamiento de información, cumpliendo así el cronograma establecido.



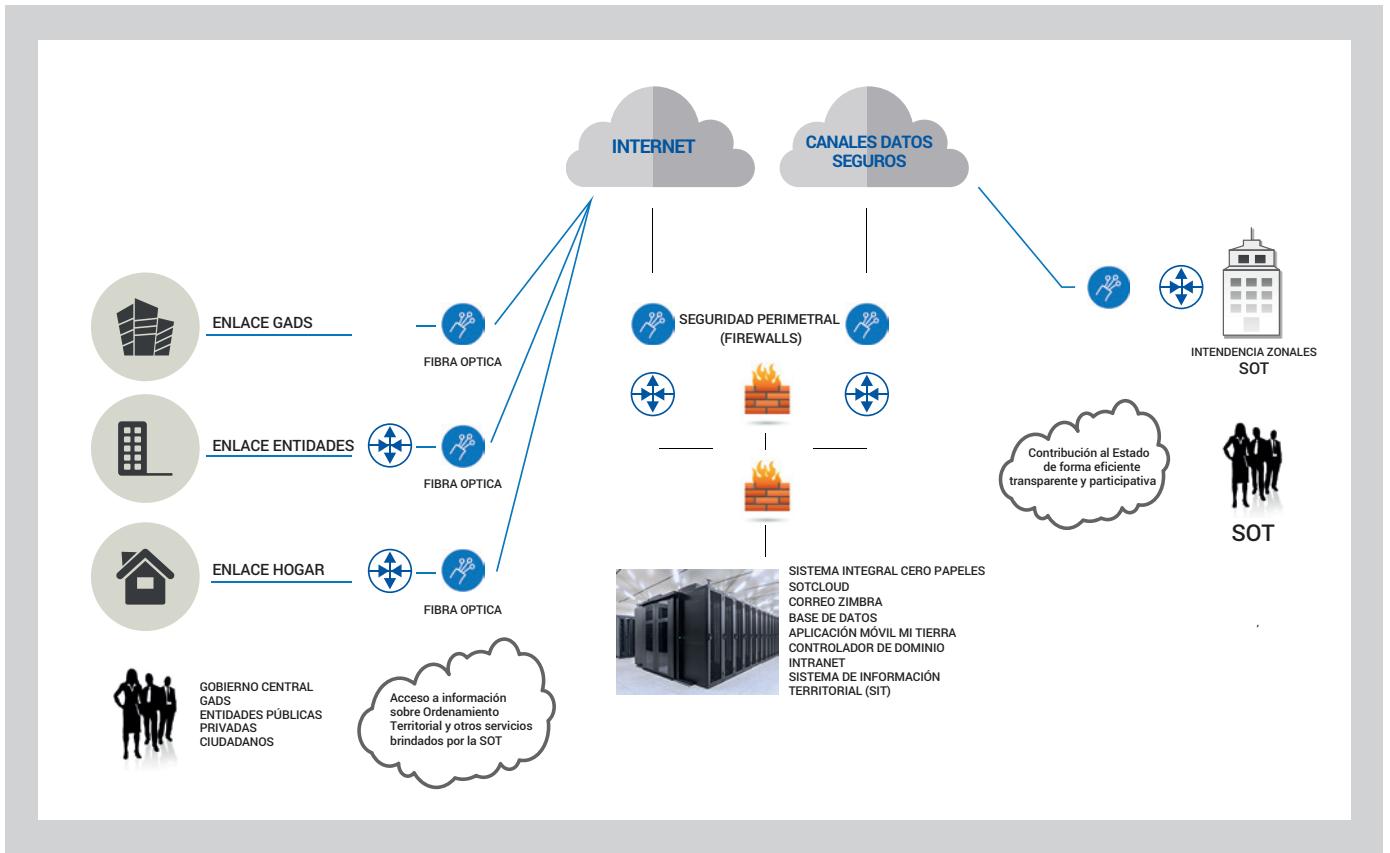
## 2.6. Aspectos tecnológicos

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones conocidas como (TICs), en la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), permiten el almacenamiento, procesamiento y acceso lógico/digital de la información y datos geospaciales, aplicando el concepto integral: "cero papeles", gestionados a través de una nueva y robusta plataforma tecnológica institucional conformada por modernas herramientas para el incremento de la productividad, y generación de valor a los intangibles que generan el conocimiento.

En este contexto, la SOT trabajó en la habilitación del Data Center institucional y Plataforma Tecnológica que aloja a los servicios de red, comunicaciones, sistemas, aplicaciones internas y externas, entre otros, tales como el Sistema Integral Cero Papeles (SISOT), Sistema de Información Territorial (SIT), Aplicación Móvil "Mi Tierra" para las denuncias ciudadanas relacionadas con el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, Sistema de Almacenamiento Virtual de Datos e Información "SOTCloud", entre otras, que se encuentran protegidos por appliances de seguridad perimetral de vanguardia (FIREWALL), y que pueden ser accedidos desde las oficinas zonales de la SOT a través de enlaces de datos de alta disponibilidad, así como desde las entidades externas a través del servicio de conexión mundial Internet, basados en la sostenibilidad, operación y consistencia de los datos e información, todo esto con el objeto de contribuir al Estado de forma eficiente, transparente y participativa, mismos que pueden ser accedidos a nivel nacional a través de la validación y verificación generada a través de su plataforma tecnológica.



**GRÁFICO NO. 18:** SOT – COMUNICACIÓN Y ACCESO A LOS SERVICIOS, SISTEMAS Y APLICACIONES INTERNAS/EXTERNAS DE LA SOT



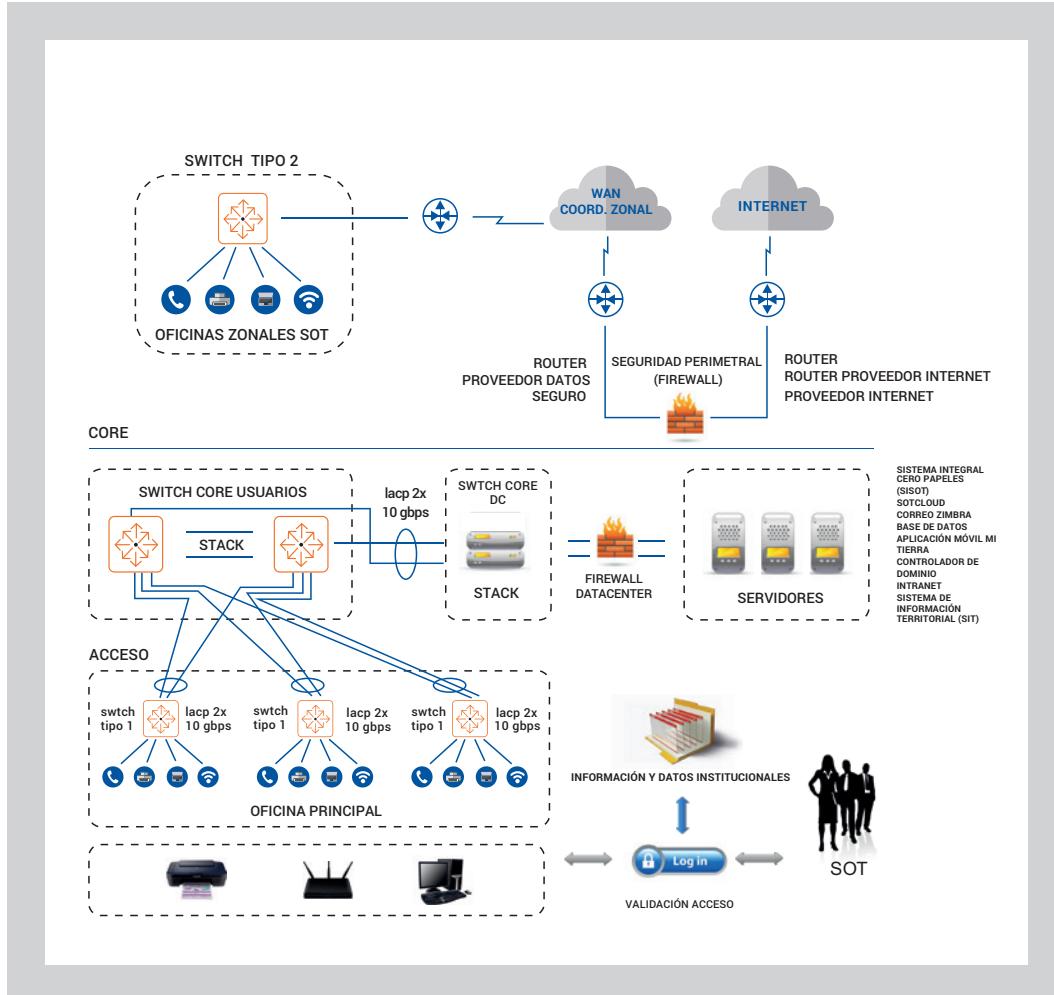
FUENTE: SOT - ARCHIVO GENERAL

## a. Arquitectura Tecnológica esquematizada de la SOT

La arquitectura tecnológica de la SOT en su proceso de implementación y habilitación acogió las mejores prácticas, normas y estándares internacionales para la construcción y operación segura de Data Center, con el objeto de garantizar la accesibilidad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información y datos gestionados a través de los sistemas y aplicaciones institucionales a nivel nacional, la cual además cuenta con modernas capas de supervisión que se encargan del control y seguridad de las entradas y salidas de los datos e información procesados en la arquitectura tecnológica institucional que de manera esquematizada expone el modo de operación, seguridad, comunicación, procesamiento y acceso a los servicios, sistemas y aplicaciones institucionales.



**GRÁFICO NO.19:** SOT – ARQUITECTURA TECNOLÓGICA ESQUEMATIZADA DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (SOT)



FUENTE: SOT - ARCHIVO GENERAL

## **b. Sistema Integral Cero Papeles (SISOT) vinculado al proyecto FirmaEC**

El nuevo Sistema Integral Cero Papeles (SISOT), resultante del marco de la cooperación interinstitucional entre la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM), y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), es un proyecto interinstitucional emblemático construido por profesionales nacionales de la rama de Ingeniería en Sistemas, que conceptualizaron, desarrollaron, adecuaron, parametrizaron e iniciaron la implementaron el proyecto SISOT en el año 2017, y que a la presente fecha se encuentra conformado por 10 módulos sobre una nueva infraestructura y plataforma tecnológica de vanguardia, que además se encuentra vinculado al proyecto de Firma Electrónica "FirmaEC" del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL), como proyecto institucional "cero papeles", basado en la transparencia y democratización de la información para la disminución de los costos asociados al uso del papel, y cumpliendo con lo expuesto en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, Reglamento a la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas, Mensajes de Datos, Acuerdos Ministeriales No. 181 y No. 012-2016, y Decreto Ejecutivo No. 149.

El proyecto SISOT, al ser una solución integral de ingeniería de software nacional (inhouse), ha generado ahorros significativos al Estado respecto a la compra de herramientas de software, puesto que el sistema en mención ha reemplazado la necesidad de acceder a consultorías externas y contratación de licencias de operación de sistemas, así como el reemplazo de documentos físicos por documentos electrónicos que



emplean conexiones y servicios del estado para su interconexión y operación.

Algunos de los módulos y aplicaciones innovados que actualmente conforman el Sistema Integral Cero Papeles de la SOT (SISOT) son:

- **Módulo de Gestión Documental.-** Permite la generación y envío de la documentación generada de manera interna y externa de forma digital, aplicando la firma electrónica del servicio de FirmaEC de MINTEL, y además incluye los controles de seguridad indispensables para garantizar la autenticidad y seguridad de los documentos generados electrónicamente.
- **Módulo de Gestión de Talento Humano.-** Permite el control y gestión del talento de la institución, así como el almacenamiento y procesamiento de datos necesarios para la planificación institucional, control y gestión de múltiples actividades relacionadas a la administración del talento humano institucional.
- **Módulo de Gestión de Indicadores.-** Permite el establecimiento de indicadores de gestión para el control y medición del cumplimiento de la misión, visión, objetivos estratégicos, tácticos, específicos y operativos de la SOT, basados en los resultados y no en los procedimientos.
- **Módulo de Gestión de Suministros.-** Permite el uso, adquisición y control de suministros, así



como la generación de reportes de suministros existentes y disponibles en la institución.

- **Módulo de Gestión de Convenios.-** Permite el registro de los convenios suscritos en la institución y alertas tempranas para la notificación de las fechas próximas de finalización de los mismos.
- **Aplicación de Disposiciones de Despacho.-** Permite que las directrices o disposiciones emitidas por el Superintendente a un funcionario, sean registradas, controladas y evaluadas respecto a su avance, estado y cumplimiento.
- **Aplicación de Disposiciones Internas.-** Permite que las diferentes autoridades de las unidades técnicas y administrativas de la institución, emitan directrices al personal operativo mismas que pueden ser registradas, controladas y evaluadas respecto a su avance, estado y cumplimiento.
- **Aplicación para el Control de Garantías.-** Permite el registro, control y seguimiento de las garantías emitidas a la Institución, así como el establecimiento de alertas tempranas que notifiquen la fecha próxima de finalización de una garantía para su renovación, cambio o cierre.
- **Aplicación para el Control Vehicular.** - Permite el registro y control de los vehículos institucionales, respecto al kilometraje recorrido, estado del vehículo, fecha programada de mantenimientos y estado de los repuestos.
- **Aplicación para Emisión y Generación de Certificados Digitales.-** Permite que los certificados de los eventos, talleres y seminarios generados por la SOT, puedan ser consultados, visualizados y descargados desde el sitio web institucional por los ciudadanos registrados.



Están en proceso de elaboración y validación los siguientes módulos y aplicaciones que se incluirán en el Sistema Integral Cero Papeles (SISOT) de la SOT:

- Módulo de gestión procesal
- Módulo de casillero electrónico para casos procesales
- Módulo de gestión de comités de usuarios (proyectos con la ciudadanía)
- Módulo de gestión de contratación pública
- Tablero Gerencial

### c. Sistema de Almacenamiento Virtual de Datos e Información "SOTCloud"

Considerando que el uso de los sistemas de información y redes electrónicas, han adquirido importancia en el desarrollo de las actividades institucionales, la SOT implementó, parametrizó y habilitó la herramienta "SOTCloud" para la compartición y gestión interna/externa de contenidos, datos e información, con el objeto de brindar facilidad y movilidad en la búsqueda y acceso a la información indispensable para el desarrollo de actividades institucionales, inclusive la herramienta permite compartir contenidos a entidades externas precautelando los protocolos de seguridad respecto a la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

**SOT**

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

Los proyectos tecnológicos que son gestionados y procesados en la Plataforma Tecnológica que conforma el Data Center de la SOT, se apegan al Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información del Ecuador 2016 – 2021 promulgado por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – MINTEL, y cumplen con lo expuesto en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, mismos que han permitido mejorar la productividad e implementar una nueva cultura institucional orientada a la disminución de los costos asociados al uso del papel.

#### d. Sistema de Ordenamiento Territorial “SIT”

Con el fin de cumplir con la obligación de recuperar, procesar y analizar la información sobre la realidad territorial del país, para que la SOT cumpla con sus objetivos de “(...) 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”<sup>24</sup>, se estableció el Sistema de Información Territorial (SIT), con el propósito de brindar las facilidades para lograr una interconectividad de la información de todos los entes nacionales y locales que realizan planificación en el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

<sup>24</sup> Ecuador (2016) Art. 95. Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/Proyecto-de-ley-Ordenamiento-territorial-y-uso-gestion-del-suelo.pdf>

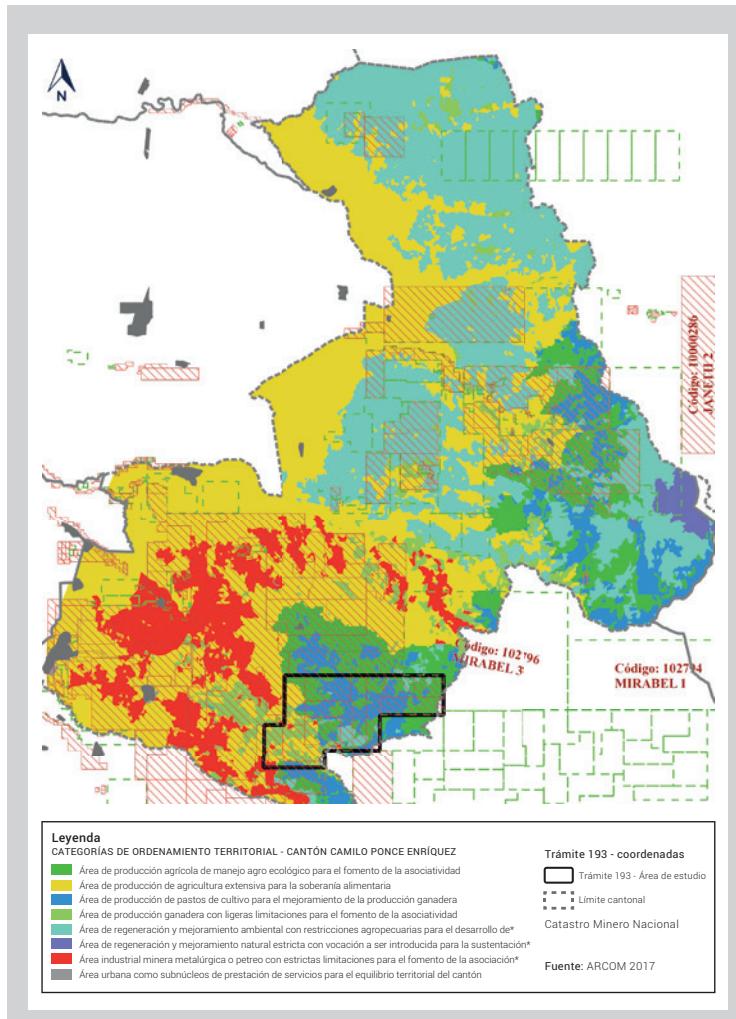


El SIT permite elaborar distintos tipos de análisis de información y de datos geoespaciales obtenidos de la información y datos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos. Estos generan el sustento técnico al control y seguimiento de la planificación, enmarcado en la normativa nacional, las directrices de política pública y la contribución obligatoria al logro de los objetivos nacionales, y que además genera resultados gráficos en mapas y datos en tablas, que pueden ser accedidos por el Gobierno Nacional, GAD, la academia y ciudadanía en general.

El resultado gráfico de los datos e información geoespacial procesados en el SIT es expuesto de manera esquematizada a continuación:



**GRÁFICO NO.20:** SOT – MAPA DE LAS CATEGORÍAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CAMILO PONCE ENRÍQUEZ



**FUENTE:** SOT - INTENDENCIA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL





**SOT**  
SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



/ SOT\_ECUADOR

[www.sot.gob.ec](http://www.sot.gob.ec)