



SOT

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

PLAN ANUAL DE CONTROL 2025

Coordinado por:

Aprobado por:

Soc. Daniela Ocaña Gordillo
**Intendente Nacional de Ordenamiento
Territorial, Uso y Gestión del Suelo**

Mgs. Nadia Jalkh Rodríguez
Intendente General

CONTROL DEL DOCUMENTO

DATOS GENERALES DEL DOCUMENTO VIGENTE:			
Codificación	Versión	Nombre	Autor
INOT-DUGS- PAC2025	2.0	Plan Anual de Control 2025	Mgs. Sebastián Vallejo Subía

LISTADO DE DISTRIBUCIÓN:			
Interno	Direcciones	Procesos	Fecha
SOT	Gestión de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo Gestión de Ordenamiento Territorial	Formulación del Plan Anual de Control	03/07/2025

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

REGISTROS DE CAMBIOS EN EL DOCUMENTO:					Firma
Versión	Motivo	Realizado por	Dirección Intendencia	Fecha	
1.0	Elaboración	Mgs. Sebastián Vallejo Subía	Dirección de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo	03 de julio de 2025	
1.0	Revisión	Soc. Daniela Ocaña	Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	03 de julio de 2025	
1.0	Aprobación				

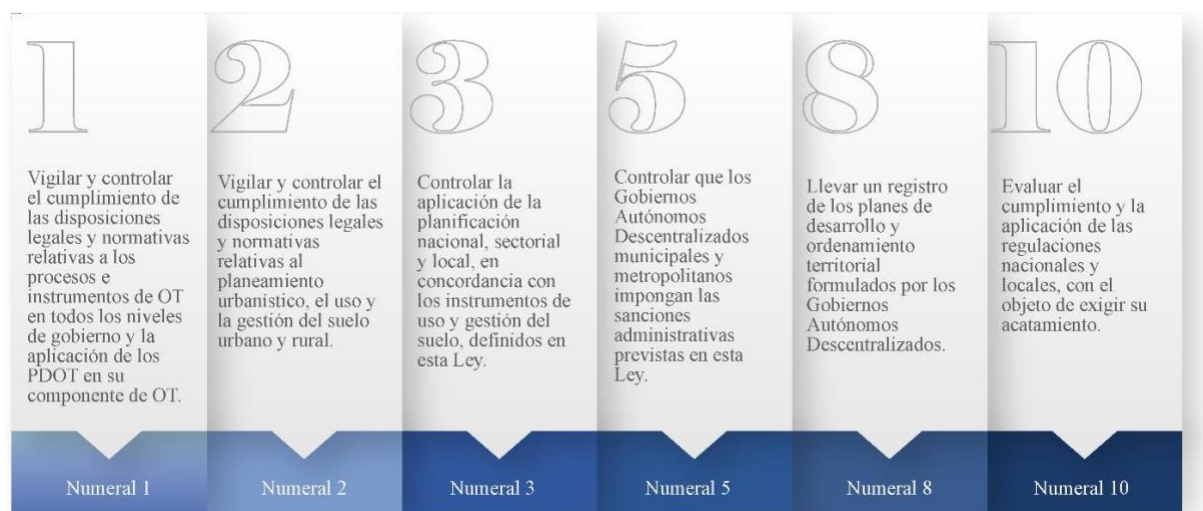
CONTENIDOS

1.	Introducción	5
2.	Cronograma general de ejecución	7
3.	Alineación a los objetivos estratégicos institucionales.....	7
Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-002- 2025 “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”		28
1.	Marco referencial.....	28
2.	Objeto y ámbito de aplicación.....	35
3.	Mecanismo de control y parámetros de ejecución	35
4.	Consideraciones generales.....	43
Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-003- 2025 “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”		46
1.	Marco referencial.....	46
2.	Objeto y ámbito de aplicación	52
3.	Mecanismo de control y parámetros de ejecución	52
4.	Consideraciones generales.....	57
Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-004- 2025 “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”		42
1.	Marco referencial.....	42
2.	Objeto y ámbito de aplicación	48
3.	Mecanismo de control y parámetros de ejecución.....	48
4.	Consideraciones generales.....	53
Firmas de responsabilidad		55

1. Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790, de fecha 5 de julio de 2016, en su artículo 95 crea a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante SOT) como una entidad técnica “...para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos...” posee capacidad sancionatoria y sus atribuciones se disponen en el artículo 96, entre éstas:

Figura 1. Atribuciones de control de la SOT



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

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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

Instrumento que establece y organiza las acciones para la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo urbano y rural, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, a formularse y ejecutarse anualmente, enmarcado en los

lineamientos, políticas, objetivos y estrategias institucionales.

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

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

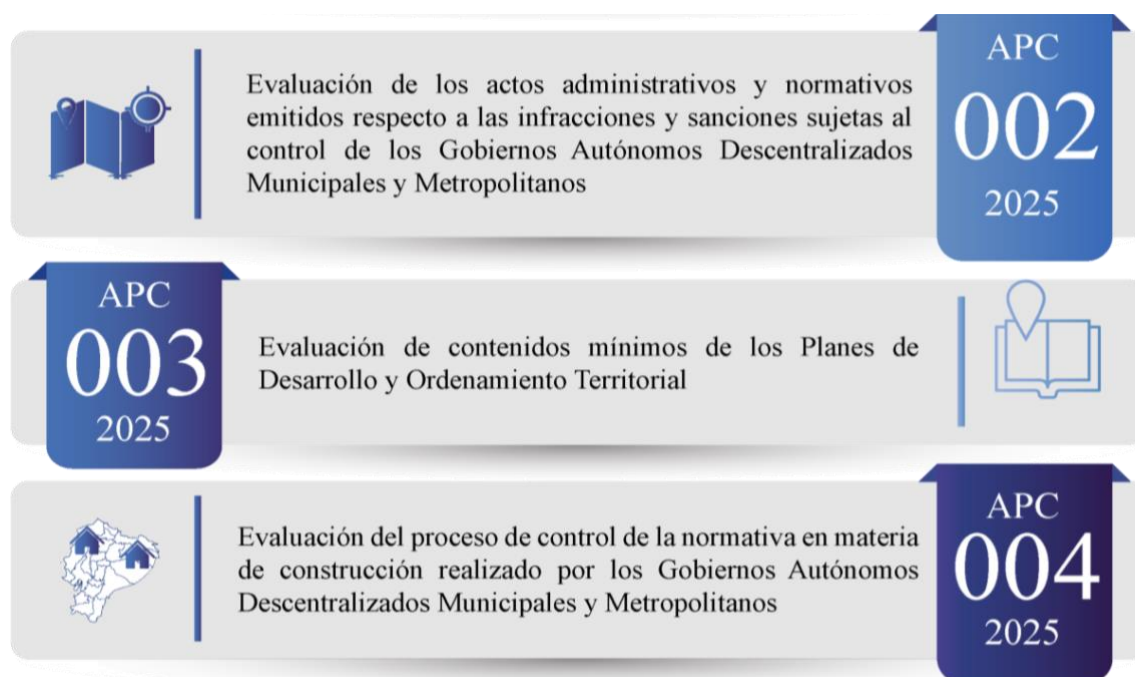
Con fecha 13 de junio de 2025 se expide y pone en vigencia la Resolución Nro. SOT-DS-2025-016, que resuelve:

“REFORMAR PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN Nro. SOT-DS-2023-013, MEDIANTE LA CUAL SE APRUEBA Y EXPIDE EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO”, que modifica parcialmente el Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo emitida mediante Resolución Nro. SOT-DS-2023-013.

La Resolución Nro. SOT-DS-2025-016 a través del artículo 6, elimina la verificación de los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo como mecanismo de control, sustituyendo el encabezado del Capítulo II, del Título VI del Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por el siguiente texto: “VALIDACIÓN DEL REGISTRO DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DEL SUELO.”

En este contexto, el Plan Anual de Control a ejecutarse en el año 2025 se ha ajustado en tres (3) acciones programadas de control, las que se detallan en la figura 2, a continuación¹:

Figura 2. Plan Anual de Control de la SOT 2025



DUGS, 2025.

¹ No se consideró un reenumerar las Acciones Programadas de Control que mantendrán su programación.

2. Cronograma general de ejecución

Las acciones programadas de control del año 2025 se ejecutarán conforme lo planificado, así pues, la acción programada de control 002 “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” en el periodo de enero a septiembre; la acción programada de control 003 “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” en el periodo de julio a diciembre; y, la acción programada de control 004 “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” en el periodo de abril a diciembre.

Se realizarán reportes de avance de ejecución de las acciones programadas dirigidos a la Intendencia General; así como al finalizar los periodos específicos se realizará el Informe final de resultados de la ejecución de cada acción.

Figura 3. Cronograma General de ejecución del Plan Anual de Control de la SOT 2025



DUGS, 2025.

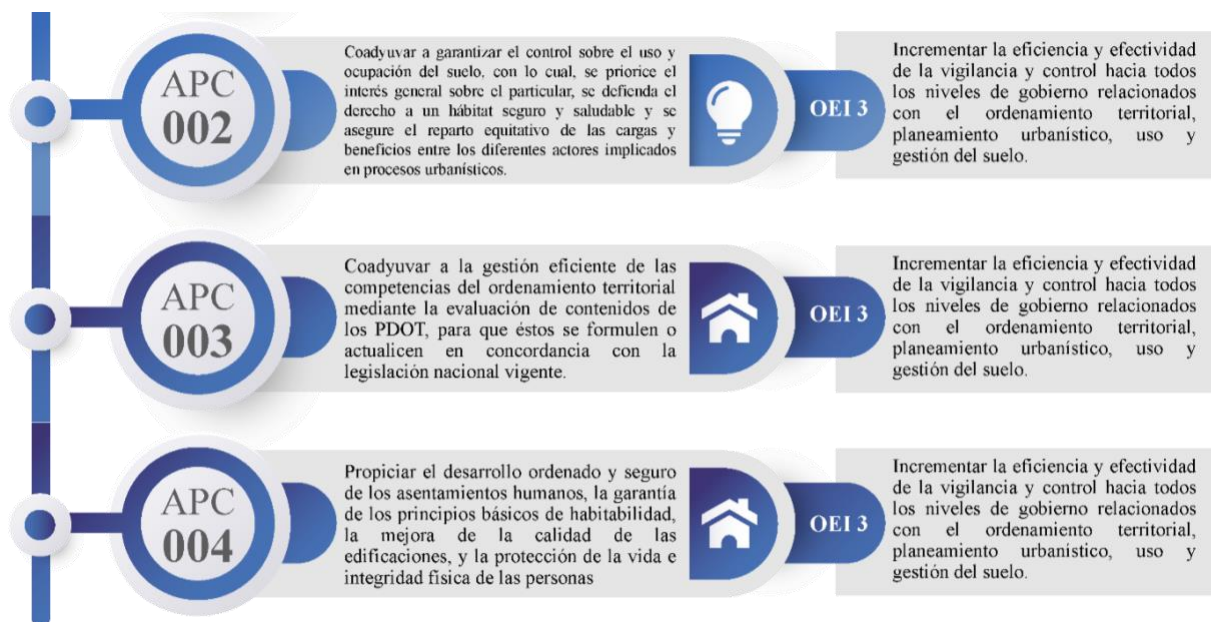
3. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

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

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

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

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



Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

APC-002

EJECUTANTE:

Intendencias Zonales

SEGUIMIENTO:

INOT

TEMPORALIDAD:

Enero-septiembre 2025

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-002- 2025 “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”

1. Marco referencial

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

La **Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)** en el artículo 213, señala 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 Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)** en el artículo 95, señala que,

Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias.

El artículo 96 de la LOOTUGS señala que, son atribuciones de la Superintendencia:

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.

[...]

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

[...]

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

[...]

El artículo 106 de la LOOTUGS señala que son infracciones leves, sujetas al control de la superintendencia, las siguientes:

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

El artículo 107 de la LOOTUGS señala que son infracciones graves, sujetas al control de la superintendencia, las siguientes:

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

El artículo 108 de la LOOTUGS señala que son infracciones muy graves, sujetas al control de la superintendencia, las siguientes:

1. Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan:
 - a) La legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción, que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.
 - b) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos.
2. La transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana incumpliendo lo establecido en el artículo 19, numeral 3 de esta Ley.
3. Incumplir el deber de control del cumplimiento de la normativa en materia de construcción.
4. Incumplir el deber de control del ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, que implique poner en peligro la vida e integridad física de las personas.

5. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por entidades públicas que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos y cuyo control no sea competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.

6. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019), en el artículo 65, sobre el “Control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”, señala que,

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

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

El artículo 66 del reglamento ibidem, sobre las “Atribuciones para control y juzgamiento”, señala que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo deberá al menos “Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará la superintendencia”.

El artículo 69 del reglamento ibidem, sobre la “Planificación del control”, señala que,

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

[...]

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

- Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- Acciones no programadas. - Las que la Superintendencia ejecutará en cualquier momento, de oficio y a petición de parte, cuando presumiere infracciones a la LOOTUS y demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y gestión del suelo.

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

a) Acción Programada: Conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, definiendo el propósito de las actuaciones, los responsables, el cronograma de cumplimiento y demás elementos para quién ejecutará la acción.
[...]

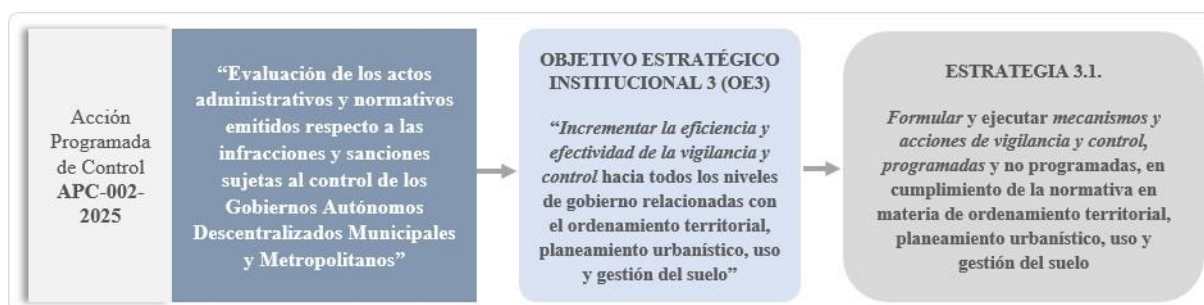
j) Control: Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento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

1.2. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

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

Considerando la planificación estratégica 2022-2025 de la Institución aprobada mediante Resolución No. SOT-DS-2022-010 de 11 de julio de 2022, la acción programada de control “Evaluación de los actos administrativos y regulaciones emitidas en normativa local respecto a la aplicación del régimen de control y sanción al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”, se enmarca en el Objetivo Estratégico 3 y la Estrategia 3.1, como se muestra en la figura a continuación:

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



DUGS, 2025.

1.3. De las competencias¹ exclusivas² de los GADM respecto al control

La **Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)**, en su artículo 264, dispone que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras, las siguientes:

¹ Con base en el Art. 113 del COOTAD, Las *competencias* son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades.

² Con base en el Art. 114 del COOTAD, Las *competencias exclusivas* son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la constitución y la ley y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

3. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural;
4. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
[...]
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
[...]

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

El **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**, en su artículo 12, sobre la planificación dispone que,

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

El artículo 15 del código Ibidem, sobre las políticas públicas, dispone que,

[...]

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

[...]

El artículo 44 del código Ibidem, sobre las disposiciones para los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, dispone que,

[...]

a) Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.

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

[...]

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)** en su artículo 55 letra b, señala que es una competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

1.4. De las funciones³ y facultades⁴ de los GADM

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) en su artículo 54, dispone que son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales,

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

[...]

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

[...]

m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;

[...]

El artículo 116 del COOTAD, sobre las facultades, dispone que,

[...]

La planificación es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

[...]

³ Se entiende por *función* la forma en que se ejercen las atribuciones, es decir, la manera en que el Estado participa en las materias que tiene autorizadas. También se refiere al cumplimiento de algo o de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercer sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. Fuente: <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/fun.php#:~:text=Por%20%E2%80%9Cfunci%C3%B3n%E2%80%9C%20se%20debe%20entender,entendido%20como%20divisi%C3%B3n%20de%20funciones.>

⁴ Con base en el Art. 116 del COOTAD, las *facultades* son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

1.5. De las atribuciones⁵ y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en su artículo 91, dispone como atribuciones y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, entre otras,

[...]

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

[...]

9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias.
10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas.

1.6. De las infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en su artículo 111 de la LOOTUGS, sobre la responsabilidad, dispone que,

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

El artículo 112 de la Ley ibidem, dispone que son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los GADM, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción: a) Sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente. b) Que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente.
2. No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
3. Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.
4. Obstaculizar o impedir la función de inspección de la autoridad municipal o metropolitana competente.

El artículo 113 de la LOOTUGS, dispone que son infracciones graves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los GADM, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción: a) Sin la correspondiente

⁵ Se entiende por *atribución* al otorgamiento de derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines. Fuente:

<http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/atrib.php#:~:text=Es%20lo%20que%20hace%20el,tendie nte%20a%20alcanzar%20sus%20fines.>

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

2. Comercializar lotes en urbanizaciones o fraccionamientos o cualquier edificación que no cuente con los respectivos permisos o autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales del caso.

El artículo 114 de la ley ibidem, sobre las sanciones señala que,

Serán sujetos infractores las personas naturales o jurídicas que incurran en las prohibiciones o en las acciones u omisiones tipificadas como infracciones, Las infracciones señaladas en la LOOTUGS serán sancionadas con multa así:

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

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

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

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

2. Objeto y ámbito de aplicación

Objeto

La Acción Programada de Control No. APC-002-2025 tiene como objeto coadyuvar a garantizar el control sobre el uso y ocupación del suelo, con lo cual, se priorice el interés general sobre el particular, se defienda el derecho a un hábitat seguro y saludable y se asegure el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en procesos urbanísticos.

Ámbito de aplicación

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su facultad de control, ejecutará en el 2025 la acción programada de control “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”, que abordará la evaluación del efectivo ejercicio de las competencias exclusivas relativas al control del uso y ocupación del suelo en la emisión de actos administrativos de carácter normativos y procesos de control realizados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

3. Mecanismo de control y parámetros de ejecución

3.1. Mecanismo de control

Para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación de los actos administrativos y regulaciones emitidas en normativa local respecto a la aplicación del régimen de control y sanción al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo” se aplicará el mecanismo de control de “evaluación de procesos” regulado en la Resolución No. SOT-DS-2023-013, por la que se expidió el “Código Sustantivo de la Superintendencia de

Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” en el Título VI de los “Mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, Capítulo IV “Evaluación de procesos”.

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

Una vez que, el Intendente General, de conformidad con la letra a, del artículo 99 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. APC-002-2024 constante en el Plan Anual aprobado por la máxima autoridad, la Unidad ejecutora de la SOT procederá con su implementación.

3.2. Evaluación de Procesos

3.2.1 Áreas de evaluación de procesos

De acuerdo con el artículo 161 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 las áreas de evaluación de la presente acción se enmarcan en:

- a) Aprobación o aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo;
- b) Actos o hechos administrativos en materia de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo;
[...]
- d) Aprobaciones de actuaciones urbanísticas, permisos y obras de urbanización;
[...]
- g) Procesos de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo.

3.2.2 Gestión de la información

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

Para la gestión de información se solicitará lo siguiente:

1. De existir, normativa local mediante la cual el GADM aplica el régimen de control y sanción a las infracciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en su circunscripción territorial²;
2. Matriz con el reporte de los permisos emitidos por el GADM respecto a: ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción y fraccionamientos del suelo, correspondiente al año 2024³; señalando que de no existir permisos emitidos en el 2024; se podrán remitir los reportes de los años 2023 y/o 2022.
3. Matriz con el reporte de los procesos de control ejecutados por el GADM respecto a infracciones sujetas al control de los GADM ejecutados durante el año 2024; señalando que de no existir procesos de control del año 2024; se podrán remitir los reportes de los años 2023 y/o 2022.
4. Últimos tres (3) expedientes de procesos de control y sanción ejecutados, que podrán ser durante los años 2022, 2023, 2024 relativos a infracciones del ordenamiento territorial, uso y gestión

² La normativa solicitada corresponde a Ordenanzas que se encuentren Vigentes

³ La matriz es un insumo para contrastar la cantidad de permisos otorgados por el GAD frente a los procesos de control realizados

del suelo ejecutados por el GADM4. Los expedientes deberán contener las actuaciones previas o proceso de control realizado por el GADM y de ser pertinente, el expediente del procedimiento administrativo sancionador.

5. Se deberá señalar que para los puntos 2 y 3 el año de referencia de las matrices deberá ser el mismo, ya sea 2024, 2023 o 2022.

3.2.3 Orden de evaluación

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

Para esta acción es pertinente que la orden se emita para el analista técnico y el analista jurídico, puesto que, por la materia que se revisa, esta corresponde a un régimen jurídico de infracciones y sanciones.

3.2.4 Oficio de Inicio

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

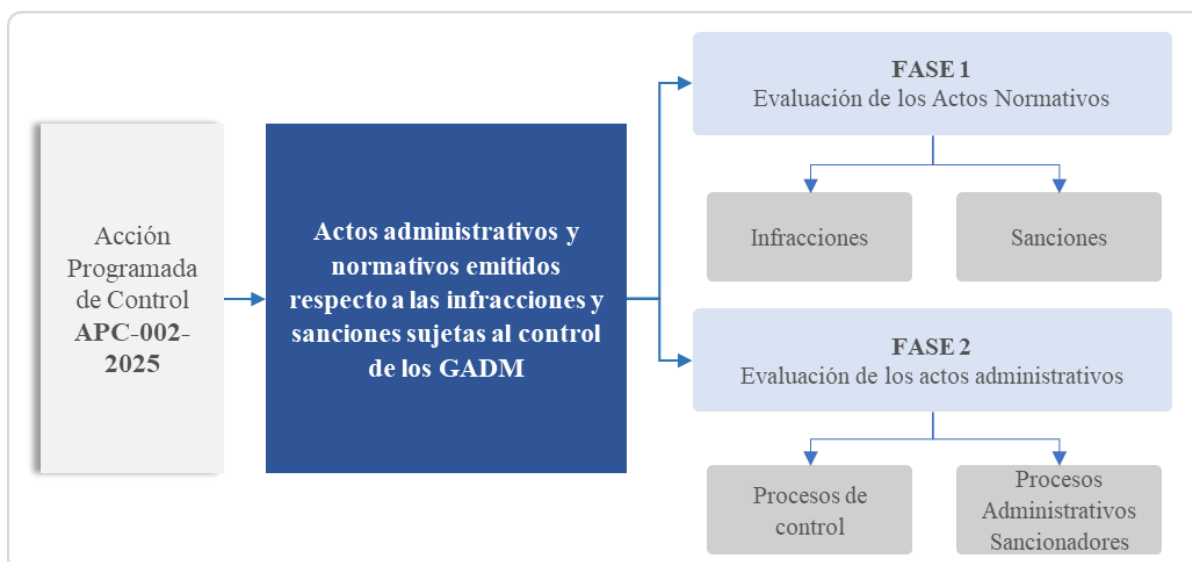
3.2.5 Fases de ejecución

Para la evaluación de procesos concernientes a la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón se determinan dos (2) fases:

- Fase 1: está orientada a la evaluación de la normativa local mediante la cual se establecen las infracciones y sanciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.
- Fase 2: está orientada a la evaluación de los procesos y control ejecutados por el GADM

Como se evidencia en la figura a continuación,

Figura APC-002.2 Fases de ejecución de la acción programada de control



DUGS, 2025

⁴ En caso de que el GADM no haya realizado procesos de control y sanción, la solicitud de información deberá especificar que se deje constancia de ello en la respuesta.

Elementos, parámetros y criterios de evaluación - Fase 1: Regulación del régimen de control y sanción en la normativa local

Para la evaluación de la normativa local respecto al control sobre el uso y ocupación del suelo, se han determinado parámetros específicos que se evaluarán mediante los siguientes criterios:

- **Sí:** cuando se evidencia que se ha regulado en normativa local la disposición legal o normativa que se señala, en el marco jurídico vigente;
- **No:** cuando se evidencia que **no** se ha regulado en la normativa local la disposición legal o normativa que se señala, en el marco jurídico vigente;
- **No aplica:** cuando el GADM respectivo señala que no tiene una normativa interna que regula el régimen de control y sanción;
- **Indeterminado:** Cuando la regulación específica no permite determinar el parámetro específico. Especialmente se podrá utilizar para la tabla APC-002.2.

Los parámetros de la Fase 1, se verificarán en la Ordenanza Vigente que haya remitido el GADM. Para lo cual, la primera revisión será de la vigencia de dicha ordenanza.

En la evaluación se deberán identificar específicamente los siguientes parámetros:

Tabla APC-002.1 Parámetros para el análisis de la Fase 1

No.	Referencia	Elementos	Parámetros	Criterio	Observaciones
1	Art. 264 CRE Art. 15 COPFP Art. 91.4 LOOTUGS	Normativa local	El GADM ha emitido normativa local para el control sobre el uso y la ocupación del suelo.		En el caso que el GADM no haya emitido normativa local para el control sobre el uso y la ocupación del suelo, los parámetros siguientes deberán aplicar el criterio "No Aplica"
2	Art. 91.4 y Art. 91.9 LOOTUGS Art. 111 LOOTUGS	Infracciones	Establece infracciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en su normativa local		Se deberá identificar de manera general los artículos de la normativa local en los cuales el GADM establece infracciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo
3			Las infracciones determinadas en la normativa son las mismas que las definidas en los Art. 112 y 113 de la LOOTUGS		Se deberá realizar un análisis comparativo entre las infracciones establecidas en la LOOTUGS y las definidas por el GADM a fin de identificar cuantas de las infracciones definidas en la ley las incorpora el GADM. Las infracciones pueden ser iguales o equivalentes.
4			Establece infracciones adicionales a las determinadas en los Art. 112 y 113 de la LOOTUGS		Se deberá caracterizar las infracciones que establezca el GADM adicionales a las definidas en la LOOTUGS mediante su normativa local. Para ello se determinará infracción, tipo y ámbito.
5	Art. 29 - COA ⁵	Sanciones	Define sanciones para las infracciones al ordenamiento territorial establecidas en su normativa local		Se deberá verificar que cada infracción cuente con una sanción.
6	Art. 91.4 - LOOTUGS		Las sanciones determinadas en la normativa local son de igual o mayor exigencia que las determinadas en la normativa nacional		Se deberá realizar un análisis comparativo entre las sanciones determinadas por el GADM y las establecidas en la LOOTUGS. En caso de que las sanciones determinadas sean menores a las definidas en el ordenamiento jurídico vigente se deberá recomendar remitir el expediente a la Contraloría General de Estado
7			Se establecen sanciones pecuniarias		Constituye una sanción pecuniaria la imposición de una multa.

⁵ Por el principio de tipicidad establecido en el art. 29 del COA a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.

8	Art. 114 - LOOTUGS	Se determinan medidas cautelares	Constituyen medidas cautelares la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u otras medidas urgentes, a costa del infractor; y/o el decomiso del beneficio obtenido con la infracción
---	--------------------	----------------------------------	---

DUGS, 2025

Adicionalmente, para responder al parámetro No.5, se deberá realizar un análisis de cada una de las infracciones señaladas en la ordenanza municipal conforme la tabla a continuación:

Tabla APC-002.2. Análisis de exigencia de las sanciones establecidas en la Ordenanza y la LOOTUGS

Infracción Ordenanza municipal	Sanción Ordenanza municipal	Concordancia con Infracción LOOTUGS	Sanción LOOTUGS	Exigencia	
				Criterio	✓ - X
Se deberá llenar conforme cada infracción		Infraestructura, edificación o construcción sin permiso. Art. 112.1.a (ejemplo)	10% a 50 SBU (ejemplo)	Mayor exigencia	
				Igual exigencia	
				Menor exigencia	

DUGS, 2025

Elementos, parámetros y criterios de evaluación - Fase 2: Aplicación del régimen de control y sanción

Para la fase 2, se evaluarán los elementos y parámetros correspondientes, aplicando los siguientes criterios:

- **Sí:** cuando se evidencia que se ha incorporado la información que se señala, en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes.
- **No:** cuando se evidencia que no se ha incorporado la información que se señala, en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes.
- **No Aplica (N/A):** cuando no se pueda evaluar el parámetro.

En la evaluación se deberán identificar específicamente los siguientes parámetros:

Tabla APC-002. 3. Parámetros para el análisis de la Fase 2

No.	Referencia	Elementos	Parámetros	Criterio	Observaciones
1	Art. 55 COOTAD	Procesos de control	Se han realizado procesos de control		En el caso de que el parámetro obtenga como resultado el criterio "No", en los parámetros consecutivos se aplicará el criterio "N/A" y se deberá recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
2	Art. 22 COA ¹⁰ Art. 33 COA ¹¹ Art. 111 - LOOTUGS ¹²		Durante el proceso de control el GADM ha realizado inspecciones o mecanismos similares que permitan comprobar el cometimiento de la infracción		-
3	Art.23 COA ¹³		La conducta evidenciada durante el control municipal amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador		Se deberá señalar cual es la conducta y en que infracción se enmarca haciendo relación a la Ordenanza respectiva en caso de existir, y a la LOOTUGS (Art. 112 y 113).
4	Art. 22 - COA ¹⁴	Procedimientos sancionadores	Se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador por el posible cometimiento de una infracción		-
5	Art. 91.10; 111, 112 y 113 LOOTUGS		Culminó el Procedimiento Administrativo Sancionador en el establecimiento de responsabilidades y/o imposición de sanciones		En el caso que durante el PAS se haya demostrado que no existió el cometimiento de una infracción, el criterio a aplicar en este parámetro y el siguiente será "No Aplica".

6	Art. 45.5, Art. 45.7 ¹⁵ ; Art. 53 ¹⁶ LOCGE	Existe coherencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta		Se deberá verificar la correspondencia entre el tipo de infracción identificada y la sanción
	Art. 114 LOOTUGS.			impuesta, conforme la normativa local y la LOOTUGS art. 114.

Nota. Los parámetros 2, 3, 4, 5 y 6 deberán evaluarse para cada expediente de control remitido por el GADM

DUGS, 2024

10 Por el principio de seguridad jurídica y confianza legítima establecido en el art. 22 del COA "Las administraciones públicas actuarán bajo criterios de certeza y previsibilidad"

11 En cumplimiento del debido proceso (Art. 33 COA), las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico

12 En cumplimiento del Art. 111 de la LOOTUGS, los GADM establecerán la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a la gestión del suelo, en el marco de sus competencias y circunscripción territorial, con respeto al debido proceso y con la garantía del derecho a la defensa

13 Por el principio de racionalidad establecido en el art. 23 del COA. La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada

14 Por el principio de seguridad jurídica y confianza legítima establecido en el art. 22 del COA "Las administraciones públicas actuarán bajo criterios de certeza y previsibilidad"

15 El Art. 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sobre la responsabilidad administrativa culposa establece como causales:

No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y (...); 7. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración devienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información.

16 El Art. 53 de la LOCGE, sobre la predeterminación civil culposa y ordenes de reintegro, establece que la responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Inspecciones como mecanismo complementario

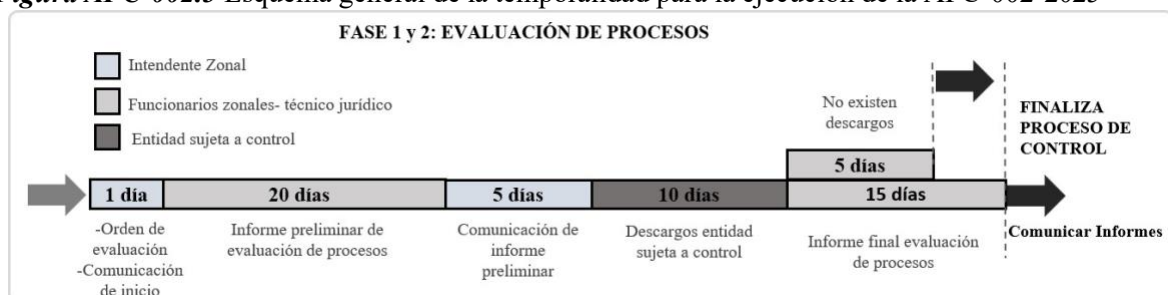
En caso de que, la unidad ejecutora de la acción programada valore la necesidad de complementar el mecanismo de Evaluación de Procesos, excepcionalmente, contando con la autorización del Intendente General, se hará uso del mecanismo de control de Inspección¹⁷, a fin de constatar el estado actual de las edificaciones o construcciones y la aplicación de procesos de control y sanción ejecutados por parte del GAD correspondiente, o algún otro particular en el marco de los fines de la acción. Para la implementación de este mecanismo se observará lo dispuesto en la Resolución No. SOT-DS-2023-013, específicamente las regulaciones determinadas en el artículo 101 sobre las Inspecciones en obras, construcciones o proyectos.

En esta diligencia se levantará el Acta de Inspección y se formulará el correspondiente Informe de Inspección, cuyos hallazgos serán considerados en los resultados del Informe Preliminar de la evaluación de procesos y los documentos se anexarán al mismo como documentación que sustenta los hechos. El informe de Inspección no se notificará a la entidad sujeta de control en esta fase de la investigación, pero se adjuntará en la comunicación del informe preliminar de evaluación de procesos.

Temporalidad de la ejecución

El mecanismo aplicado en cada fase de ejecución de la acción de control “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” seguirá lo establecido en el título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, adicionalmente, el desarrollo de la acción considerará la siguiente programación:

Figura APC-002.3 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC-002-2025



Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para verificar y revisar la información de más de un instrumento o expediente.

¹⁷ La Inspección es la verificación o reconocimiento de campo -in situ-, que realiza la autoridad competente del hecho o circunstancia que es objeto de control, en él se determinará su estado y demás circunstancias que interesen. El mecanismo de inspección podrá tener el carácter principal o complementario de otros mecanismos según sea el caso y a la estrategia definida. (Art. 171 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013).

Tipos de resultados

Según lo establecido en los artículos 159 y 170 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, para la acción programada de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”, se podrán obtener los siguientes resultados:

Observancia de la normativa legal aplicable

En el caso que se determine que no existe incumplimiento de disposiciones legales y normativas en el proceso evaluado; es decir que: en caso de tener Ordenanza local que regula el régimen de control y sanción del GADM; las sanciones tengan una exigencia igual o mayor a las de la LOOTUGS; y, que se ejecutan procesos de control y sanción de conformidad con lo señalado en la legislación, el Intendente Zonal comunicará a la entidad sujeta a control el resultado en el término máximo de cinco (5) días desde la emisión del informe final, señalando que este resultado no limita a realizar otras acciones futuras de vigilancia o de control.

Inicio de un procedimiento administrativo sancionador

En el caso de existir evidencias de un presunto incumplimiento a una disposición legal o normativa en el proceso evaluado, y, la misma pueda ser considerada como una infracción determinada en la LOOTUGS, se recomendará el inicio del correspondiente procedimiento sancionador, sin que en esta fase de investigación sea necesaria la comunicación del Informe final de evaluación de procesos a la entidad o dependencia sujeta de control.

Adicional al resultado obtenido se podrá recomendar las siguientes acciones conforme la tabla a continuación. Cabe destacar que la tabla es orientativa.

Tabla APC-002. 4. Posibles recomendaciones

Fase	Temática	Hallazgos	Recomendación / acción SOT
1	Ordenanza del GADM que regula el régimen de control y sanción	No establece infracciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en su normativa local o no tiene normativa local	Se podrá recomendar al GADM que, en ejercicio de sus facultades, atribuciones y obligaciones determinadas en los Art. 116 del COOTAD y 91 de la LOOTUGS, se puede emitir mediante acto administrativo de carácter normativo regulaciones técnicas locales estableciendo infracciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, en concordancia con las disposiciones legales y normativas vigentes.
		Las sanciones determinadas en la normativa local son de menor exigencia que las determinadas en la normativa nacional	Se recomendará remitir el expediente a la Contraloría General de Estado, en virtud del artículo 66, letra h, del RLOOTUGS.
2	Procesos de Control	En alguno de los expedientes revisados existe incoherencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta	Se recomendará remitir el expediente a la Contraloría General de Estado, en virtud del artículo 66, letra h, del RLOOTUGS.

DUGS, 2025

3.4 Entidad pública sujeta a control

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264, dispone como competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras:

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

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

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 12, sobre la planificación el, determina que,

[...]

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

[...]

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el artículo 55 letra b, señala que es una competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

En virtud de las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones referidas para el gobierno del nivel cantonal, y al constituirse la SOT como una entidad técnica para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y particularmente el control del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al uso y gestión del suelo, hábitat, y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, se ejecutará sobre dicho nivel de gobierno, entre enero y junio del año 2025, la Acción Programada de Control “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”.

El nivel de gobierno municipal será la entidad pública sujeta a control mediante la presente acción programada, para lo cual se determinará una muestra específica de los 221 GADM, observando criterios de confiabilidad y representatividad territorial, en el Anexo que previo al inicio de la acción desarrolle la INOT.

3.5 Ejecutante de la acción programada de control

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SOT señala como misión de la gestión zonal en el nivel desconcentrado el “Dirigir, coordinar y **ejecutar** los procesos técnicos, jurídicos y operativos para cumplir en territorio los propósitos de vigilancia y control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (...)”, y como atribución y responsabilidad del Intendente Zonal “c)... la ejecución de los servicios ofertados por la Institución, en el territorio a su cargo”. Por lo que, las áreas sustantivas del nivel desconcentrado de la Superintendencia (Intendencias Zonales) actuarán como ejecutantes de la acción programada de control “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”.

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

4. Consideraciones generales

4.1 Del traslado del expediente a la Contraloría General del Estado

El **Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 66, sobre las atribuciones para control y juzgamiento señala que,

Para el ejercicio de las atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, previstas en la Ley, deberá al menos:

[...]

- h) Coordinar y remitir la información y los respectivos expedientes a otros organismos de control en caso de identificarse posibles infracciones de competencia de estos.

Con base en la Disposición General Tercera de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, que señala,

Si como resultado del ejercicio de las atribuciones legales y/o estatutarias, los servidores de la SOT identificaren presuntas infracciones, incluso penales, se correrá traslado a los organismos competentes para el trámite correspondiente, a través de la Dirección de Patrocinio de la SOT.

En casos de identificar tales hechos, se deberá correr traslado del expediente a la CGE, a través de la Dirección de Patrocinio de la SOT, posterior a la puesta en conocimiento y autorización por parte de la Intendencia General.

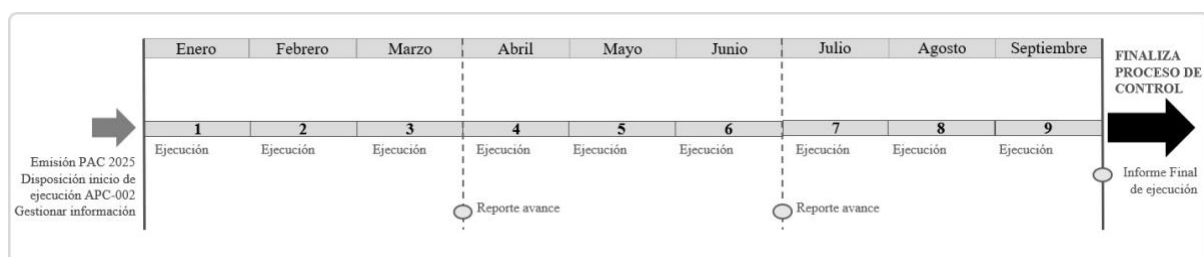
4.2 Programación para la ejecución de la acción de control

Las Intendencias Zonales, como Unidades asignadas para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación de los actos administrativos y normativos emitidos respecto a las infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” deberán formular un cronograma de trabajo interno con base en el número de entidades sujetas a control que les corresponda, considerando tres plazos:

1. El plazo dispuesto en el artículo 49 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 para la ejecución del Plan Anual de Control, en este caso de enero a septiembre de 2025;
2. El plazo de seis (6) meses para la caducidad de la acción de control, contados desde la emisión de la primera orden de evaluación hasta la entrega del informe final del último mecanismo, conforme a lo señalado en el artículo 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013;
3. El periodo establecido en el presente procedimiento para la evaluación de cada proceso.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el 49 del Título II “Formulación, Aprobación, Sanción y Ejecución de los Planes Anuales de Vigilancia y de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulado mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013, como actividades de seguimiento a la acción programada de control, las Intendencias Zonales presentarán ante la Intendencia General el reporte de avance trimestral, al finalizar marzo y junio de 2025 para la presente acción; así como al finalizar el plazo de nueve (9) meses para su ejecución se remitirá, el Informe final que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada.

Figura APC-001.1 Esquema general del cronograma de ejecución de la APC 002-2025



DUGS, 2025

**Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de
Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

APC-003

EJECUTANTE:
Intendencias Zonales

SEGUIMIENTO:
INOT

TEMPORALIDAD:
Julio-diciembre 2025

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-003- 2025 “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”

1. Marco referencial

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

La **Constitución de la República del Ecuador (2008)** en el artículo 213 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.

[...]

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en el artículo 95, sobre la superintendencia, determina:

Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias.

La ley ibidem, en el artículo 96, señala que son atribuciones de la Superintendencia:

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;

[...]

6. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.

[...]

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

El **Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 65, sobre el “Control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”, señala:

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

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo instaurará los procesos de vigilancia y control y los sancionatorios por infracciones administrativas previstas en la Ley, cometidas por todos los niveles de gobierno responsables del ordenamiento territorial y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Municipales y Metropolitanos responsables del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme al procedimiento establecido en el presente reglamento.

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

a) Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará la Superintendencia;

[...]

d) Realizar la sustanciación de procesos administrativos que fueren de su competencia por infracciones tipificadas en la Ley y demás normativa aplicable y establecer las sanciones previstas en la Ley.

[...]

El artículo 69 del RLOOTUGS, sobre la “Planificación del control”, señala que

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

[...]

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

- **Acciones programadas.** - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- **Acciones no programadas.** - Las que la Superintendencia ejecutará en cualquier momento, de oficio y a petición de parte, cuando presumiere infracciones a la LOOTUS y demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y gestión del suelo.

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

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

[...]

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

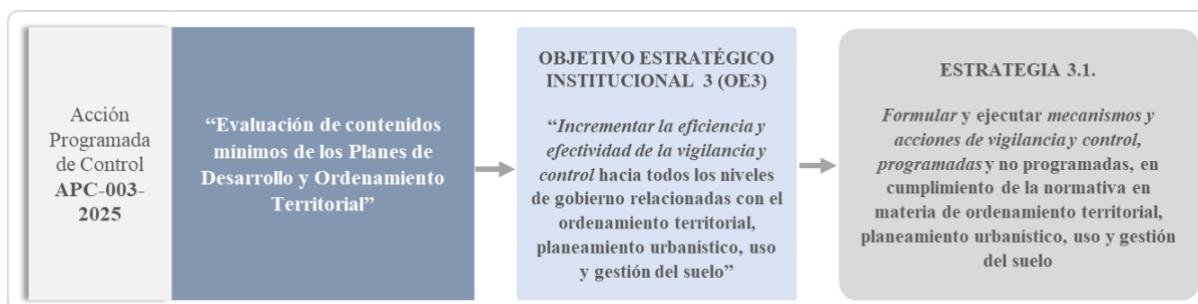
1.2 Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

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

Considerando la planificación estratégica 2022-2025 de la Institución aprobada mediante Resolución No. SOT-

DS-2022-010, de 11 de julio de 2022, la acción programada de control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, se enmarca en el Objetivo Estratégico 3 y la Estrategia 3.1, como se muestra en la figura siguiente:

Figura APC-003.2 Alineación de la acción programada de control a los objetivos estratégicos institucionales



DUGS, 2025.

1.1. De las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en relación con la planificación territorial

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

La CRE en el artículo 263 números 1 y 4, señala como competencias exclusivas de los gobiernos provinciales,

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial;
[...]
4. La gestión ambiental provincial;
[...]

El **Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, 2010)** en el artículo 42 letra a; establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

1.3 De los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**, en el artículo 12 señala que,

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

El artículo 41 del código ibidem, sobre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, señala que,

Los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada

y articulada del territorio.

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

El artículo 42 del COPFP, sobre los contenidos mínimos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial señala que,

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, al menos, los siguientes componentes:

- a) Diagnóstico. - El diagnóstico de los planes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, por lo menos, lo siguiente:
 - 1.- La descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio;
 - 2.- La identificación y caracterización de los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional;
 - 3.- La identificación de las actividades económicoproductivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado;
 - 4.- La identificación de proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio;
 - 5.- Las relaciones del territorio con los circunvecinos;
 - 6.- La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y,
 - 7.- El modelo territorial actual.
- b) Propuesta. - La propuesta de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrá, al menos, lo siguiente:
 - 1.- La visión de mediano plazo;
 - 2.- Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social; y
 - 3.- El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.
- c) Modelo de gestión. - Para la elaboración del modelo de gestión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados precisarán, por lo menos, lo siguiente:
 - 1.- Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan; y,
 - 2.- Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública;
 - 3.- Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.

El artículo 44 del COPFP, referente a las disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, señala que,

- a) Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016)** en el artículo 12, número 3, define que los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son “los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias”.

La **Resolución Nro. 003-CTUGS-2019, reformada mediante la Resolución 0015-CTUGS-2023**, en el artículo 7 sobre el contenido del diagnóstico, señala que los gobiernos autónomos descentralizados deberán desarrollar los siguientes contenidos:

- a) Diagnóstico estratégico. - debe establecer la situación actual del territorio, entendida como el nivel de desarrollo que se ha alcanzado en el ámbito social, económico, ambiental e institucional, y su grado de sostenibilidad. Esta información constituye la base o soporte técnico para posteriormente tomar decisiones estratégicas de desarrollo. Se deberá considerar como punto de partida la información disponible en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente.

Para el caso de los gobiernos municipales y metropolitanos, el diagnóstico estratégico orientará y servirá de base para la formulación y/o actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo correspondiente.

- b) Modelo territorial actual. - Debe evidenciar potencialidades y problemas del territorio; y su relación con la red de asentamientos humanos de la Estrategia Territorial Nacional. Con base en elementos identificados en el diagnóstico estratégico y que varían según el nivel de gobierno y sus competencias.

El nivel provincial considerará:

- El modelo territorial actual del PDOT vigente, así como el modelo territorial actual de los cantones que lo conforman;
- Zonas de importancia para la conservación, cuencas, microcuencas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural, grandes infraestructuras e identificación de las actividades económico-productivas, proyectos nacionales de carácter estratégico (en caso de existir), redes de infraestructura logística, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, entre otros elementos identificados en el diagnóstico estratégico;
- Observará los PUGS de los cantones que lo conforman;
- Incorporar unidades territoriales conforme los siguientes criterios: i) Suelo rural de producción, ii) Suelo rural de protección, iii) Red de asentamientos humanos.

[...]

La resolución ibidem, en el artículo 8 sobre el contenido de la propuesta señala que la propuesta se organizará con base en elementos estratégicos y al modelo territorial deseado, de la siguiente manera:

- a) Decisiones Estratégicas de desarrollo.- constituyen el conjunto de acciones que el gobierno autónomo descentralizado va a plantearse para fomentar potencialidades y resolver problemas, definidos en un esquema organizado de planificación estratégica, considerando la visión de desarrollo, objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, metas e indicadores, relación con el plan de trabajo de las autoridades electas, así como programas y proyectos que deben ser ejecutados desde el ámbito de sus competencias y aquellos que requieren ser ejecutados por otros niveles de gobierno. En ambos casos, definirá estrategias de articulación concretas para garantizar su implementación y que formarán parte del modelo de gestión.
- b) Modelo territorial deseado. - construido a partir del modelo territorial actual identificado en el

diagnóstico, proyecta la imagen ideal del territorio en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno y considerando el contenido estratégico definido en el literal (a) del presente artículo.

El modelo territorial deseado a nivel provincial deberá observar lo definido en el modelo territorial deseado de los municipios y distritos metropolitanos que la conforman, en función del modelo económico productivo, de infraestructura, logística, telecomunicaciones, transporte y movilidad de la provincia.

[...]

La **Resolución Nro. 003-CTUGS-2023**, en el artículo 9, reformado mediante la Resolución Nro. 0015- CTUGS-2023, sobre el contenido del modelo de gestión, señala que,

El modelo de gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados contendrá lo siguiente:

- a) Estrategia de articulación y coordinación para la implementación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. - Se debe incorporar estrategias para la implementación de los programas y proyectos del ámbito de su competencia; los aspectos normativos o regulatorios y organizacionales específicos para la implementación del plan; y aquellas alianzas, mancomunidades, consorcios, convenios u otras modalidades necesarias para coordinación, articulación y ejecución de líneas programáticas que no son de su competencia.

[...]

- b) Estrategia de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se deberá incorporar estrategias para verificar la implementación, avance y resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos y directrices para el seguimiento y evaluación de estos instrumentos aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.
- c) Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación. Se deberá incorporar estrategias vinculadas con la Gestión del Riesgo de Desastres para orientar la reducción y/ o mitigación de riesgos existentes y la prevención de futuros riesgos. Por tanto, la Gestión del Riesgo de Desastres se debe considerar como un eje transversal e inherente a la planificación y a los procesos de desarrollo.
- d) Estrategia de promoción y difusión del PDOT. El GAD debe establecer instructivos metodológicos para la notificación, difusión, socialización, ajuste, discusión de los objetivos y resultados del proceso a la población, para garantizar su participación y apropiación.

1.4 De los plazos para la aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)** en el artículo 14, sobre la formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, señala que, “El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico”.

El **Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 8, sobre la Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, señala que,

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) podrán ser actualizados cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) lo considere necesario y esté debidamente justificado, a partir de la evaluación del PDOT anterior para definir el alcance de la misma sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante que lo articula al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), en el caso de los municipios o distritos metropolitanos. Sin embargo, en las siguientes circunstancias, la actualización es obligatoria:

- a) Al inicio de gestión de las autoridades locales.

[...]

Para el caso de actualización por inicio de gestión de las autoridades locales, los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán, actualizarán y aprobarán sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, durante el primer año del siguiente período de mandato de las autoridades electas. Dentro del plazo establecido para la formulación de los planes nuevos o para su actualización y hasta su aprobación, los planes elaborados en el periodo administrativo anterior seguirán vigentes.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión, reformado mediante **Decreto Ejecutivo No. 445 (2024)**, señala en su Disposición Transitoria Tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo por el siguiente texto,

Las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, electas para el periodo 2023 2027, adecuarán y actualizarán sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en el caso de los GAD municipales y metropolitano, además sus Planes de Uso y Gestión del Suelo, hasta el 31 de marzo de 2023.

2. Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control APC-003-2025 tiene por objeto coadyuvar a la gestión eficiente de las competencias del ordenamiento territorial mediante la evaluación de contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para que éstos se formulen o actualicen en concordancia con la legislación nacional vigente.

2.2 Ámbito de aplicación

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su facultad de control, ejecutará en el año 2025 la acción programada de control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento” que abordará, la evaluación del efectivo cumplimiento de las disposiciones legales y normativas sobre la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

3. Mecanismo de control y parámetros de ejecución

3.1 Mecanismo de control a aplicar

Para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, se aplicará lo dispuesto en el mecanismo de control de “Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo” regulado en el capítulo III, título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

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

Una vez que, el Intendente General, de conformidad con la letra a, del artículo 99 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. APC-003-2024 constante en el Plan Anual aprobado por la máxima autoridad, la Unidad ejecutora de la SOT procederá con su implementación.

3.2 Evaluación de Instrumentos

3.2.1 Información necesaria

La documentación necesaria corresponde a los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes:

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)
- Ordenanza de aprobación del PDOT

- De existir, información cartográfica

3.2.2 Orden de evaluación de instrumentos

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

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

3.2.3 Vigencia de los instrumentos

El evaluador designado, como primera actividad, con base en lo dispuesto en la orden de evaluación, revisará que la documentación facilitada correspondiente a la información/instrumentos de ordenamiento territorial, sea la necesaria para la aplicación de los parámetros y criterios de evaluación de acuerdo con el artículo 15 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

El evaluador comunicará por escrito al jefe del equipo evaluador sobre cualquier particular encontrado respecto a la información que no le permita ejecutar el proceso de control.

En caso de que, el instrumento no se encuentre vigente se informará a la Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales.

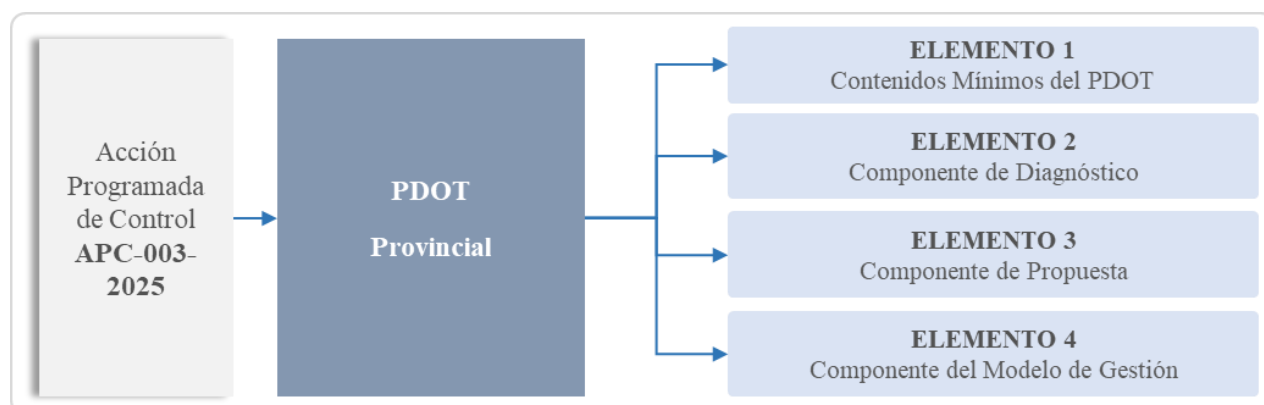
3.2.4 Oficio de inicio

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

3.2.5 Elementos para considerar en la evaluación de los PDOT

La Acción Programada de Control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” contempla la revisión de cuatro elementos que debieron ser considerados en la formulación o actualización de los PDOT, en cumplimiento de las disposiciones legales y normativas que para el efecto se encuentran vigentes.

Figura APC-003.2 Elementos para considerar durante la evaluación de instrumentos de la acción programada de control



DUGS, 2025.

3.2.6 Elementos, parámetros y criterios de evaluación

Para la evaluación se verificarán parámetros específicos que serán valorados conforme los siguientes criterios:

- **Cumple:** cuando se evidencia que se ha incorporado la información que se señala, en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes;
- **Incumple:** cuando se evidencia que **no** se ha incorporado la información que se señala, en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes;
- **No aplica (N/A):** cuando no se pueda evaluar el parámetro por ausencia del componente que lo contiene.

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

Tabla APC-003.1 Elementos y parámetros para la evaluación

No.	Referencia	Elementos	Parámetros de evaluación	Criterio
1	Art. 42 COPFP Art.3 Res.0015-CTUGS-2023	Contenidos Mínimos de los PDOT	Cuenta con los componentes de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión ¹⁸¹⁹	
2	Art. 42.a.1 COPFP	Componente de diagnóstico	Incorpora la descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio	
3	Art. 42.a.7 COPFP Art.7.b Res. 003-CTUGS-2019 reformado por el Art.4 de la Res. 0015-CTUGS-2023		Incorpora el Modelo Territorial Actual (MTA)	
4	Art. 42.b.2 COPFP	Componente de propuesta	Incorpora los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas	
5	Art. 42.b.3 COPFP		Incorpora el Modelo Territorial Deseado (MTD)	
6	Art. 42.c.1 COPFP Art. 9.a Res. 003-CTUGS-2019 reformado por el Art.6 de la Res. 0015-CTUGS-2023	Componente del modelo de gestión	Incorpora estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan	
7	Art. 42.c.2 COPFP Art. 9.b Res. 003-CTUGS-2019		Incorpora estrategias y metodología de seguimiento y evaluación del plan	
8	Art. 42.c.3 COPFP Art. 9.c Res. 003-CTUGS-2019		Incorpora estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.	

Fuente: COPFP, 2010; CTUGS-015 (2023). **Elaboración:** DUGS, 2025.

¹⁸ En caso de faltar alguno de los tres componentes, detallar cual es y aplicar el criterio incumple.

¹⁹ En caso de faltar alguno de los tres componentes, los parámetros de evaluación correspondientes al mismo aplican el criterio N/A.

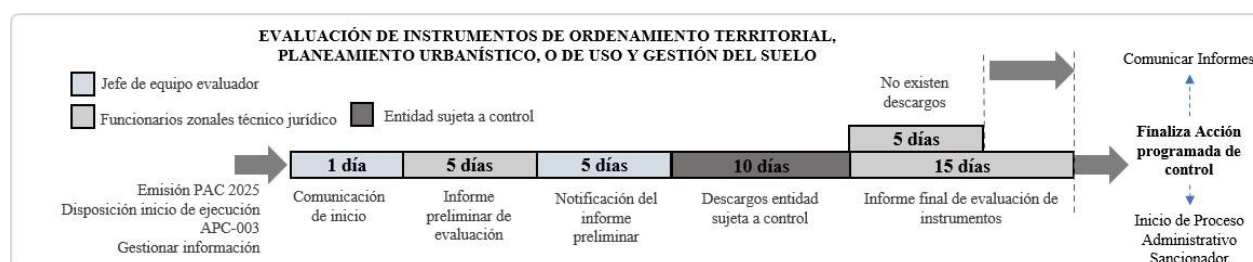
3.3 Temporalidad de la evaluación

Conforme los elementos y parámetros establecidos, el término establecido para la evaluación es de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la emisión de la comunicación/notificación de inicio a la entidad pública sujeta a control, hasta la emisión del Informe preliminar de evaluación de instrumentos.

Específicamente, este periodo contemplará:

- Evaluación de la totalidad de parámetros propuestos
- Elaboración y emisión del Informe preliminar de evaluación de instrumentos

Figura APC-003.3 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC 003-2025



DUGS, 2025

Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para verificar y revisar la información de más de un instrumento o expediente.

3.4 Tipos de Resultados

Según lo establecido en el artículo 159 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, para la Acción Programada de Control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, se podrán obtener los siguientes resultados:

- **Observancia de la normativa legal aplicable**

En el caso que, se determine que existió el cumplimiento integral de los 8 parámetros calificados con criterios de cumplimiento/incumplimientos definidos en virtud de las disposiciones legales y normativas, la o el Jefe de equipo evaluador comunicará este particular a la entidad sujeta a control, señalando que el resultado obtenido no limita a que la SOT realice otras acciones futuras de vigilancia o de control.

- **Inicio de un procedimiento administrativo sancionador**

En el caso que se determine el incumplimiento de uno o varios de los 8 parámetros definidos en virtud de las disposiciones legales o normativas, se dejará constancia de aquello en el Informe Final de evaluación de instrumentos y no será necesaria la comunicación del Informe a la entidad sujeta a control en esta fase de investigación. En el Informe se recomendará el inicio del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

3.5 Entidad pública sujeta a control

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 263 números 1 y 4, dispone como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, entre otras:

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

[...]

4. La gestión ambiental provincial.

El Código Orgánico de Organización Territorial en el artículo 42 letra a, establece como competencia exclusiva del Gobiernos Autónomos Descentralizado Provincial, entre otras:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad [...]

En virtud de las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones referidas para el nivel de gobierno provincial, y en virtud del marco legal establecido, se determina a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales como entidades públicas sujetas a control mediante la presente acción programada. Para lo cual se considerarán la totalidad de GAD (24), específicamente aquellos que tengan sus instrumentos vigentes al momento de ejecución de la acción, con base en la tabla a continuación:

Tabla APC-003.2 Entidades sujetas a control

ID	I Z	DPA	Provincia
1	1	04	Carchi
2		08	Esmeraldas
3		10	Imbabura
4		21	Sucumbíos
5	2	15	Napo
6		17	Pichincha
7		22	Orellana
8	3	05	Cotopaxi
9		06	Chimborazo
10		16	Pastaza
11		18	Tungurahua
12	4	13	Manabí
13		23	Santo Domingo
14	5-8	02	Bolívar
15		09	Guayas
16		12	Los Ríos
17		20	Galápagos
18		24	Santa Elena
19	6	01	Azuay
20		03	Cañar
21		14	Morona Santiago
22	7	07	El Oro
23		11	Loja
24		19	Zamora Chinchipe

Elaboración: DUGS, 2025

3.6 Ejecutante de la acción programada de control

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

Para este fin, las Intendencias Zonales responsables de la ejecución de la presente acción programada de control actuarán siguiendo las disposiciones contempladas en el título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No.

SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, así como las especificadas en este procedimiento.

4. Consideraciones generales

4.1. De la documentación necesaria para la evaluación de instrumentos

Conforme a lo señalado en el artículo 147 del título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No. SOT-DS- 2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, la unidad ejecutante de la acción programada de control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, solicitarán y coordinarán con la Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales (INIAET) el traspaso de la información de la última carga que se encuentre vigente de la entidad controlada, correspondientes a los PDOT actualizados del periodo de autoridades del 2023-2027.

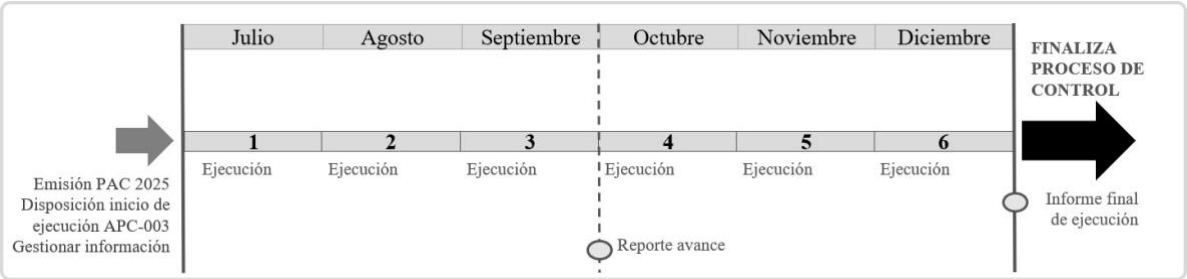
4.2 Programación para la ejecución de la acción de control

La unidad ejecutante de la acción programada de control “Evaluación de contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, deberá formular un cronograma de trabajo interno con base en el número de entidades sujetas a control que les corresponda, considerando tres plazos:

- 1. El plazo dispuesto en el artículo 49 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 para la ejecución del Plan Anual de Control, en este caso de julio a diciembre de 2025;
- 2. El plazo de seis (6) meses para la caducidad de la acción de control, contados desde la emisión de la primera orden de evaluación hasta la entrega del informe final del último mecanismo, conforme a lo señalado en el artículo 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013;
- 3. El periodo establecido en el presente procedimiento para la evaluación de cada proceso.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Título II “Formulación, Aprobación, Sanción y Ejecución de los Planes Anuales de Vigilancia y de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulado mediante la Resolución No. SOT-DS- 2023-013, como actividades de seguimiento a la acción programada de control, la unidad ejecutante presentará ante la Intendencia General el reporte de avance trimestral (al finalizar septiembre de 2025 para esta acción), así como al concluir el plazo de seis (6) meses (al finalizar diciembre de 2025 para esta acción) dispuestos para la ejecución el Informe final que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada.

Figura APC-001.4 Esquema general del cronograma de ejecución de la APC 003-2025



**Evaluación del proceso de control de la normativa en
materia de construcción realizado por los Gobiernos
Autónomos Descentralizados Municipales y
Metropolitanos**

APC-004

EJECUTANTE:

Dirección de Planeamiento
Urbanístico, Uso y Gestión del
Suelo

SEGUIMIENTO:

INOT

TEMPORALIDAD:

Abril-diciembre 2025

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-004- 2025 “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”

1. Marco referencial

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

La **Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)** en el artículo 213, señala 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 Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)** en el artículo 95, señala que,

Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias.

El artículo 96 de la LOOTUGS señala que, son atribuciones de la Superintendencia:

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

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

[...]

El **Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 65, sobre el “Control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”, señala que,

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

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

El artículo 66 del reglamento ibidem, sobre las “Atribuciones para control y juzgamiento”, señala que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo deberá al menos “Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará la superintendencia”.

El artículo 69 del reglamento ibidem, sobre la “Planificación del control”, señala que,

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

[...]

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

- **Acciones programadas.** - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- **Acciones no programadas.** - Las que la Superintendencia ejecutará en cualquier momento, de oficio y a petición de parte, cuando presumiere infracciones a la LOOTUS y demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y gestión del suelo.

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

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

[...]

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

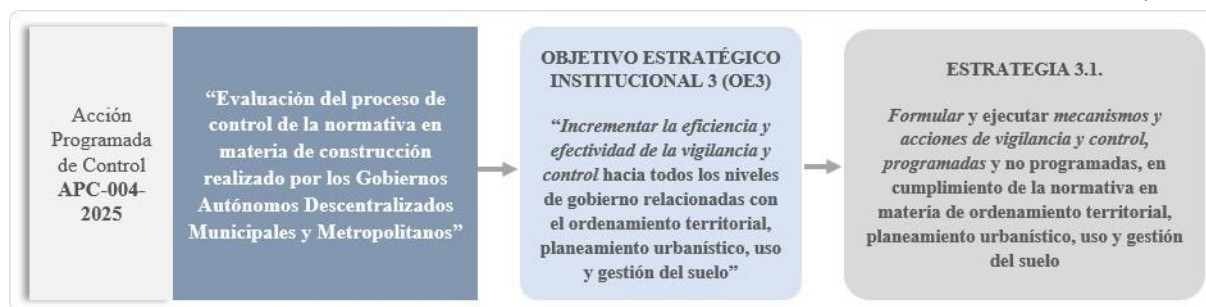
1.2 Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

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

Considerando la planificación estratégica 2022-2025 de la Institución aprobada mediante Resolución No. SOT-DS-2022-010 de 11 de julio de 2022, la acción programada de control “Evaluación de los actos administrativos y regulaciones emitidas en normativa local respecto a la aplicación del régimen de control y sanción al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”, se enmarca en el Objetivo Estratégico 3 y la Estrategia 3.1, como se muestra en la figura a continuación:

Figura APC-004.1 Alineación de la acción programada de control a los objetivos estratégicos institucionales

DUGS, 2025.



1.2 De las competencias²⁰ exclusivas²¹ de los GADM respecto al control

La **Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)**, en su artículo 264, dispone que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras, las siguientes:

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

[...]

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

El **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**, en su artículo 15, sobre las políticas públicas, dispone que,

[...]

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

[...]

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)** en su artículo 55 letra b, señala que es una competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

²⁰ Con base en el Art. 113 del COOTAD, Las *competencias* son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades.

²¹ Con base en el Art. 114 del COOTAD, Las *competencias exclusivas* son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la constitución y la ley y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

1.3 De las funciones²² y facultades²³ de los GADM

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)** en su artículo 54, letra o, dispone que son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, entre otras, “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres”.

El artículo 116 del COOTAD, sobre las facultades, señala que, [...]

La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

[...]

1.4 De las atribuciones²⁴ y obligaciones de los GADM

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)** en el artículo 57, letra w, dispone que son atribuciones del concejo municipal, entre otras, “Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones”.

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en su artículo 91, dispone como atribuciones y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, entre otras,

[...]

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

²² Se entiende por *función* la forma en que se ejercen las atribuciones, es decir, la manera en que el Estado participa en las materias que tiene autorizadas. También se refiere al cumplimiento de algo o de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercer sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. Fuente: <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/fun.php#:~:text=Por%20%E2%80%9Cfunci%C3%B3n%E2%80%9C%20se%20debe%20entender,entendido%20como%20divisi%C3%B3n%20de%20funciones>.

²³ Con base en el Art. 116 del COOTAD, las *facultades* son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

²⁴ Se entiende por *atribución* al otorgamiento de derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines. Fuente: <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/atrib.php#:~:text=Es%20lo%20que%20hace%20el,tendiente%20a%20alcanzar%20sus%20fines>.

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

[...]

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

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

1.5 De la edificación

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)** en su disposición general decimoquinta, señala que,

Los procesos constructivos que inician a partir de la expedición de la presente reforma [21 de enero de 2014] deberán obligatoriamente cumplir con las normas ecuatorianas de la construcción que el ente rector en materia de hábitat y asentamientos humanos expedirá para el efecto. El alcance específico de su aplicación deberá ser detallado en los capítulos de la misma norma. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, en atención a consideraciones particulares del cantón, podrán desarrollar normativa técnica adicional y complementaria que regule los procesos constructivos, siempre que el contenido de estas no contravenga ni sea de menor exigibilidad y rigurosidad que los detallados en las normas ecuatorianas de la construcción.

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en su artículo 8, sobre el derecho a edificar, señala que,

[...]

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

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

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

El artículo 79 de la ley ibidem, sobre los permisos de edificación, señala que,

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

La facultad de edificar se ejercerá previa obtención de la autorización del gobierno municipal o metropolitano. La autorización de obras de edificación fijará un plazo máximo para terminarla,

que será proporcional a la superficie, altura y complejidad de las obras y nunca inferior a tres años. Se extinguirá respecto de su titular cuando fenezca el plazo establecido en dicho permiso.

[...]

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

1.6 De las infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en su artículo 111 de la LOOTUGS, sobre la responsabilidad, dispone que,

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

El artículo 112 de la Ley ibidem, dispone que son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los GADM, las siguientes:

3. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción: a) Sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente. b) Que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente.
4. No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
5. Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.
6. Obstaculizar o impedir la función de inspección de la autoridad municipal o metropolitana competente.

El artículo 113 de la LOOTUGS, dispone que son infracciones graves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los GADM, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción: a) Sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos. b) Sin las correspondientes autorizaciones administrativas, que supongan un riesgo para la integridad física de las personas. c) Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.
2. Comercializar lotes en urbanizaciones o fraccionamientos o cualquier edificación que no cuente con los respectivos permisos o autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales del caso.

El artículo 114 de la ley ibidem, sobre las sanciones señala que,

Serán sujetos infractores las personas naturales o jurídicas que incurran en las prohibiciones o en las acciones u omisiones tipificadas como infracciones, Las infracciones señaladas en la LOOTUGS serán sancionadas con multa así:

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

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

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

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

2. Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control No. APC-004-2025 tiene como objeto propiciar el desarrollo ordenado y seguro de los asentamientos humanos, la garantía de los principios básicos de habitabilidad, la mejora de la calidad de las edificaciones, y la protección de la vida e integridad física de las personas mediante el aseguramiento de un adecuado control sobre las obras de infraestructura, edificación o construcción, para que éstas se realicen de conformidad con las normas nacionales y locales de construcción.

2.2 Ámbito de aplicación

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su facultad de control, ejecutará en el 2025 la acción programada de control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”, que abordará la evaluación del efectivo ejercicio de las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos de regulación y control de las construcciones en la circunscripción territorial cantonal.

3. Mecanismo de control y parámetros de ejecución

3.1 Mecanismo de control

Para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” se aplicará el mecanismo de control principal de “evaluación de procesos” regulado en la Resolución No. SOT-DS-2023-013, por la que se expidió el “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” en el Título VI de los “Mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, capítulo IV “Evaluación de procesos”.

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

Una vez que, el Intendente General, de conformidad con la letra a, del artículo 99 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. APC-004-2024 constante en el Plan Anual aprobado por la máxima autoridad, la Unidad ejecutora de la SOT procederá con su implementación.

3.2 Evaluación de Procesos

3.2.1 Áreas de evaluación de procesos

De acuerdo con el artículo 161 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 las áreas de evaluación de la presente acción se enmarcan en:

- b) Actos o hechos administrativos en materia de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo;
[...]
- d) Aprobaciones de actuaciones urbanísticas, permisos y obras de urbanización;
[...]
- g) Procesos de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo;
- h) Aprobación o emisión de actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan a la legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción.
[...]

3.2.2 Gestión de la información

El Intendente Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo requerirá ante las entidades sujetas a control la información necesaria para la evaluación de procesos.

Para la gestión de información se solicitará lo siguiente:

1. De existir, Normativa local mediante la cual el GADM regula la construcción, reparación, transformación y/o demolición de edificaciones en su circunscripción territorial²⁵;
2. Matriz con el reporte de los permisos emitidos por el GADM respecto a: ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción, correspondiente al año 2024²⁶, señalando que de no existir permisos emitidos en el 2024; se podrán remitir los reportes de los años 2023 y/o 2022.
3. Matriz con el reporte de los procesos de control ejecutados por el GADM respecto al control del cumplimiento de la normativa en materia de construcción, ejecutados durante el año 2024, señalando que de no existir permisos emitidos en el 2024; se podrán remitir los reportes de los años 2023 y/o 2022.
4. Últimos tres (3) expedientes de los procesos de control ejecutados durante los años 2022, 2023, 2024 respecto al cumplimiento de la normativa en materia de construcción realizados dentro de la circunscripción territorial del GADM²⁷. Los expedientes deberán contener las actuaciones previas o proceso de control realizado por el GADM y, de existir, el expediente del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

²⁵ La normativa solicitada corresponde a Ordenanzas que se encuentren Vigentes

²⁶ La matriz es un insumo para contrastar la cantidad de permisos otorgados por el GAD frente a los procesos de control realizados

²⁷ En caso de que el GADM no haya realizado procesos de control y sanción, la solicitud de información deberá especificar que se deje constancia de ello en la respuesta.

Las matrices por solicitar en los puntos 2 y 3 deberán corresponder al mismo periodo de tiempo.

3.2.3 Orden de evaluación

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

3.2.4 Oficio de Inicio

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

3.2.5 Elementos, parámetros y criterios de evaluación

Para la evaluación de los actos normativos y procesos de control respecto a la normativa en materia de construcción, se han determinado parámetros específicos que se verificarán y revisarán mediante los siguientes criterios:

- **Sí:** cuando se evidencia que se cumple con el parámetro específico o que se cuenta o incorpora la información señalada, en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes;
- **No:** cuando se evidencia que se incumple con el parámetro específico o que no se cuenta o incorpora la información señalada, en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes;
- **No aplica:** cuando no se pueda evaluar el parámetro.

En la evaluación se deberán identificar específicamente los siguientes parámetros:

Tabla APC-004.1 Parámetros para el análisis de la APC-004-2025

No.	Referencia	Elementos	Parámetros	Criterio	Observaciones
1	Art. 57.w; Disposición Décimo Quinta COOTAD Art. 91.4 LOOTUGS	Normativa local	El GADM ha emitido normativa para la regulación de los procesos constructivos		La normativa debe definir especificaciones técnicas para la construcción, reparación, transformación y/o demolición de edificaciones.
2	Art. 54.o LOOTUGS	Proceso de Control	El GADM ha realizado procesos de control del cumplimiento de la normativa en materia de construcción en su circunscripción cantonal		Los procesos de control están relacionados a la infracción definida en el Art. 113.1c ²⁸ de la LOOTUGS En el caso de que el parámetro obtenga como resultado el criterio “No”, en los parámetros consecutivos se aplicará el criterio “N/A” y se deberá recomendar el inicio de un proceso administrativo sancionador
3	Art. 79 LOOTUGS		Durante el proceso de control el GADM ha realizado inspecciones o mecanismos similares que permitan comprobar el cometimiento de una infracción		-
4	Art.23 - COA ²⁹		La conducta evidenciada durante el control municipal amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador		-

Nota. Los parámetros 3 y 4 deberán evaluarse para cada expediente de control remitido por el GADM

DUGS, 2025

3.2.6 Inspecciones como mecanismo complementario

En caso de que, la unidad ejecutora de la acción programada valore la necesidad de complementar el mecanismo de Evaluación de Procesos, excepcionalmente, contando con la autorización del Intendente General, se hará uso del mecanismo de control de Inspección³⁰, a fin de constatar el estado actual de las edificaciones o construcciones y la aplicación de procesos de control en materia de construcción ejecutados por parte del GAD correspondiente, o algún otro particular en el marco de los fines de la acción. Para la implementación de este mecanismo se observará lo dispuesto en la Resolución No. SOT- DS-2023-013, específicamente las regulaciones determinadas en el artículo 101 sobre las Inspecciones en obras, construcciones o proyectos.

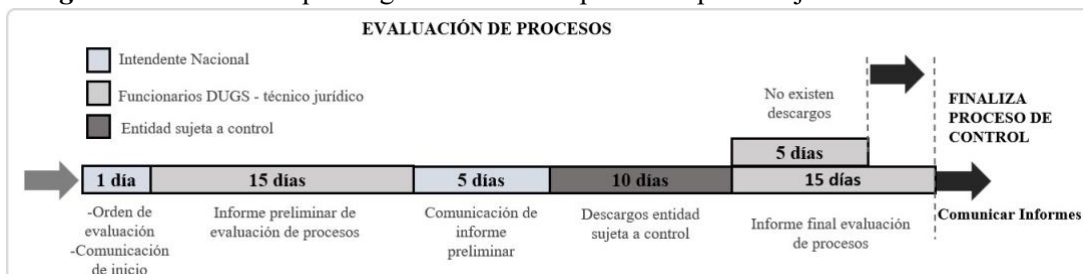
²⁸ Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción: a) Sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos. b) Sin las correspondientes autorizaciones administrativas, que supongan un riesgo para la integridad física de las personas. c) Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción

En esta diligencia se levantará el Acta de Inspección y se formulará el correspondiente Informe de Inspección, cuyos hallazgos serán considerados en los resultados del Informe Preliminar de la evaluación de procesos y los documentos se anexarán al mismo como documentación que sustenta los hechos. El informe de Inspección no se notificará a la entidad sujeta de control en esta fase de la investigación, pero se adjuntará en la comunicación del informe preliminar de evaluación de procesos.

3.3 Temporalidad de la ejecución

El mecanismo aplicado en la ejecución de la acción de control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” seguirá los procedimientos establecidos en el título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, por lo que, el desarrollo de la acción considerará la siguiente programación:

Figura APC-004.2 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC-004-2025



DUGS, 2025

Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para verificar y revisar la información de más de un instrumento o expediente.

3.4 Tipos de resultados

Según lo establecido en los artículos 169 y 170 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, para la acción programada de control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”, se podrán obtener los siguientes resultados:

²⁹ Por el principio de racionalidad establecido en el art. 23 del COA “La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada”

³⁰ **La Inspección** es la verificación o reconocimiento de campo -in situ-, que realiza la autoridad competente del hecho o circunstancia que es objeto de control, en él se determinará su estado y demás circunstancias que interesen. El mecanismo de inspección podrá tener el carácter principal o complementario de otros mecanismos según sea el caso y a la estrategia definida. (Art. 171 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013).

- **Observancia de la normativa legal aplicable**

En el caso que se determine que no existe incumplimiento de disposiciones legales y normativas en el proceso evaluado; es decir, que se ejecutan procesos de control y sanción de conformidad con lo señalado en la legislación, el Intendente Nacional comunicará este particular a la entidad sujeta a control, en el término máximo de cinco (5) días desde la emisión del informe final, señalando que este resultado no limita a realizar otras acciones futuras de vigilancia o de control.

- **Inicio de un procedimiento administrativo sancionador**

En el caso de existir evidencias de un presunto incumplimiento a una disposición legal o normativa en el proceso evaluado, y, la misma pueda ser considerada como una infracción determinada en la LOOTUGS, se recomendará el inicio del correspondiente procedimiento sancionador, sin que en esta fase de investigación sea necesaria la comunicación del Informe final de evaluación de procesos a la entidad o dependencia sujeta de control. El informe con el resultado será remitido a la Intendencia General para que se disponga a la Unidad respectiva el inicio del PAS.

Adicional al resultado obtenido se podrá recomendar las siguientes acciones conforme la tabla a continuación. Cabe destacar que la tabla es orientativa.

Tabla APC-004. 2. Posibles recomendaciones

Elemento	Hallazgos	Recomendación / acción SOT
Normativa local	El GADM no ha emitido normas técnicas para la regulación de construcciones	Se podrá recomendar al GADM que, en ejercicio de sus facultades, atribuciones determinadas en los Art. 57.4, 116 del COOTAD y 91 de la LOOTUGS, se puede emitir mediante acto administrativo de carácter normativo regulaciones técnicas locales
Procesos de Control	El GADM no ha realizado inspecciones o mecanismo similares durante el proceso de control	Se podrá recomendar al GADM que en cumplimiento de los Art. 22 y 33 del COA se deberá asegurar un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.
	Los procesos de control no han culminado en el establecimiento de responsabilidades y/o imposición de sanciones	Se podrá recomendar al GADM que en ejercicio del Art.111 de la LOOTUGS “establecerán la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a la gestión del suelo, en el marco de sus competencias”

DUGS, 2024

3.5 Entidad pública sujeta a control

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 264, dispone como competencias exclusivas de los gobiernos municipales:

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

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 15 sobre las políticas públicas, determina que,

[...]

Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las

decisiones de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

[...]

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el artículo 54 letra o, señala que es una función de los gobiernos autónomos descentralizados municipales “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres”.

En virtud de las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones referidas para el gobierno del nivel cantonal, y al constituirse la SOT como una entidad técnica para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y particularmente el control del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al uso y gestión del suelo, hábitat, y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, se ejecutará sobre dicho nivel de gobierno, entre enero y junio del año 2025, la Acción Programada de Control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”.

El nivel de gobierno municipal será la entidad pública sujeta a control mediante la presente acción programada, para lo cual se determinará una muestra específica de los 221 GADM, en el Anexo que previo al inicio de la ejecución de la acción desarrolle la INOT.

3.6 Ejecutante de la acción programada de control

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SOT, regulado mediante Resolución No. SOT-DS-2023-003, señala como misión de la INOT,

Planificar, coordinar y evaluar la vigilancia y el control del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo urbano y rural, mediante la planificación anual, normas e instrumentos técnicos, a fin de precautelar, promover y orientar el uso racional y sostenible de los recursos del territorio y la protección de su patrimonio natural y cultural, así como la sustentabilidad de las ciudades y centros poblados, garantizando los derechos de los ciudadanos a la ciudad y al territorio.

Y de la Dirección de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo, perteneciente a la INOT,

Diagnosticar las problemáticas territoriales relacionadas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural del nivel cantonal, mediante la formulación y seguimiento de los planes de vigilancia y control de la Superintendencia en el marco de la LOOTUGS y demás normativa, para precautelar, promover y orientar el uso racional y sostenible de los recursos del territorio y la protección de su patrimonio natural y cultural, así como la sustentabilidad de las ciudades y centros poblados, garantizando los derechos de los ciudadanos a la ciudad y al territorio.

En tal virtud, para la presente acción, la INOT a través de la Dirección de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo actuará como unidad ejecutante de la acción programada de control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”.

4. Consideraciones generales

4.1 Programación para la ejecución de la acción de control

La Unidad ejecutante de la presente acción programada de control “Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” deberá formular un cronograma de trabajo interno con base en el número de entidades sujetas a control que les corresponda, considerando tres plazos:

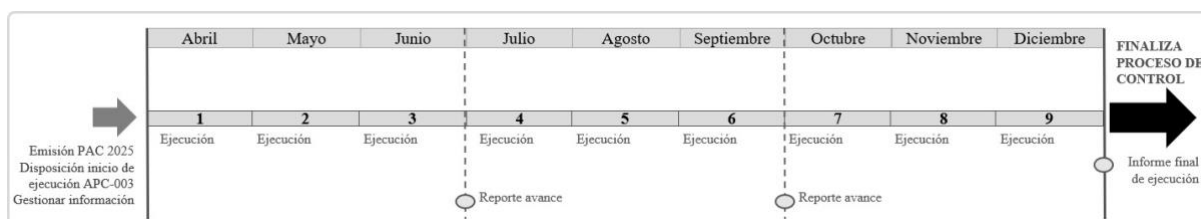
El plazo dispuesto en el artículo 49 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 para la ejecución del Plan Anual de Control, en este caso de abril a diciembre de 2025;

El plazo de seis (6) meses para la caducidad de la acción de control, contados desde la emisión de la primera orden de evaluación hasta la entrega del informe final del último mecanismo, conforme a lo señalado en el artículo 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013;

El periodo establecido en el presente procedimiento para la evaluación de cada proceso.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el 49 del Título II “Formulación, Aprobación, Sanción y Ejecución de los Planes Anuales de Vigilancia y de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulado mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013, como actividades de seguimiento a la acción programada de control, la unidad ejecutante presentará ante la Intendencia General el reporte de avance trimestral (al finalizar junio y septiembre de 2025 para la presente acción), así como al finalizar el plazo de nueve (9) meses para su ejecución se remitirá, el Informe final que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada.

Figura APC-004.3 Esquema general del cronograma de ejecución de la APC 004-2025



DUGS, 2025

Firmas de responsabilidad

Quito, julio de 2025

Acción programada de vigilancia 001		
	Funcionaria/o:	Firma:
Elaborado por:	Mgs. Sebastián Vallejo Subía DIRECTOR DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DE SUELO	
Revisado por:	Soc. Daniela Ocaña Gordillo INTENDENTE NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Aprobado por:	Mgs. Nadia Jalkh Rodríguez INTENDENTE GENERAL	

Versión	Fecha	Referencia	Código de formato
2.1	Octubre / 2024	Código Sustantivo de la SOT	DUGS-PS-P01-SP02-F3