

# PRAXIS DE LA VIGILANCIA Y CONTROL

Resultados que transforman el territorio



INF  SOT

Revista de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

REVISTA DE LA  
**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,  
USO Y GESTIÓN DEL SUELO**

**Dirección General**

Dirección de Comunicación Social

**Equipo Editorial**

Mgs. Nadia Jalkh

Mgs. Katia Barros

Mgs. Grima Tapia

Soc. Daniela Ocaña

Mgs. Katherine Calderón

Ing. Yandry Alava

**Edición General**

Mgs. Grima Tapia

Mgs. Katherine Calderón

**Revisión de Contenido**

Soc. Daniela Ocaña

**Diseño y Diagramación**

Lcdo. Daniel Andocilla

**Impresión**

CROMÁTICA Estudio Gráfico



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

\*Descargo de responsabilidad: las opiniones expresadas en esta revista, son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente las de sus empleadores o cualquier otra organización pública o privada.

Quito - Ecuador



# Contenido

LA INVISIBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO: RESULTADOS DEL PRIMER LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN NACIONAL.

**MGS. KATIA BARROS - ESQUIVEL**  
**MGS. NADIA JALKH RODRÍGUEZ**

04

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO EJE DE ARTICULACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL. "ENFOQUE DESDE EL NIVEL DESCONCENTRADO DE LA SOT"

**MGS. GELLY VÁSQUEZ ANDRADE**  
**MGS. MAYRA ARTEAGA GENDE**

07

ENTREVISTA  
**CAMILO MOLINA**

COORDINADOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES - IAEN

10

EVOLUCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO, EN EL PERÍODO 2021-2025.

**MGS. MAYRA CHICAIZA FLORES**

15

ASIMETRÍA EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL: CATASTRO UNA INVERSIÓN POLÍTICA ESTRATÉGICA.

**ING. YANDRY ALAVA MORALES**  
**MGS. MAX PAREDES PARADA**

17

22

ENTREVISTA

**ÁNGEL ARMIJOS**

- SECRETARIO GENERAL DEL COMAGA  
- DOCENTE UNIVERSIDAD DUCENS

24

PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL FRENTE A LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA: EL CASO DEL PROYECTO BYRON HERRERA SANTACRUZ EN GUÁPULO, QUITO.

**MGS. GABRIEL GRANDA PROAÑO**

29

"DE LA NORMA AL HECHO".  
EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

**MGS. MARLLURI MONTESDEOCA CHÁVEZ**  
**MGS. MARCO LEÓN SIZA**

32

ENTREVISTA

**PABLO YÁNEZ**

DOCENTE UNIVERSIDAD DUCENS

35

CUMPLIMIENTO DEL CONTROL DE CONSTRUCCIONES, UNA TAREA DE TODOS.

**MGS. SEBASTIÁN VALLEJO SUBÍA**



# LA INVISIBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO: RESULTADOS DEL PRIMER LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN NACIONAL

## Resumen

Este artículo analiza los resultados del primer levantamiento de información sobre asentamientos humanos de hecho en Ecuador, evidenciando profundas brechas en la producción, calidad y cumplimiento de la norma técnica en materia. A partir de los hallazgos, se identifica un patrón generalizado de omisión, remisión tardía y levantamientos incompletos que impiden contar con datos integrales para la planificación urbana y la formulación de políticas públicas efectivas. Desde un enfoque crítico, se argumenta que esta invisibilidad institucional no solo refleja limitaciones técnicas, sino también debilidades en las capacidades estatales y en los mecanismos de exigibilidad normativa a nivel local. En este contexto, se destaca el rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo como actor clave para prevenir el incumplimiento normativo y promover estándares mínimos en la generación de información, como condición necesaria para garantizar una gestión territorial basada en evidencia y orientada a derechos.

**Palabras clave:** informalidad, asentamientos humanos de hecho, levantamiento de información.

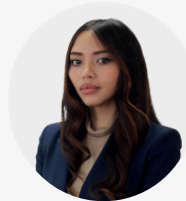
## 1. Introducción

La gestión de los asentamientos humanos de hecho constituye un desafío estructural para la planificación territorial en Ecuador, en tanto involucra procesos de ocupación del suelo caracterizados por precariedad, informalidad y déficit de servicios básicos (Clichevsky, 2007). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) reconoce esta problemática y establece obligaciones claras para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y metropolitanos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016). Adicionalmente, la Resolución Nro. 006-CTUGS-2020 dispone que los GAD deben realizar un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos humanos de hecho, como insumo esencial para su regularización e incorporación en la planificación territorial, así como remitir esta información al ente rector de hábitat y vivienda de forma obligatoria (CTUGS, 2020). Esta obligación se articula con el mandato constitucional de generar información para garantizar el derecho al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, así como con las competencias municipales



**MGS. NADIA JALKH RODRÍGUEZ**

INTENDENTE GENERAL - SOT



**MGS. KATIA BARROS ESQUIVEL**

INTENDENTE NACIONAL RESOLUTIVA - SOT

de control del uso y ocupación del suelo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

Desde los estudios de políticas públicas, uno de los instrumentos fundamentales es el de nodalidad, que son todos aquellos detectores fundamentales para obtener información del contexto y comprender las dinámicas territoriales (Hood & Margetts, 2008). Estos instrumentos pueden ser i) sustantivos, pues permiten generar acción sobre el comportamiento social; o, ii) procedimentales, cuando posibilitan generar acción sobre redes e interacción social (Córdova, 2018). Es decir, la información es un instrumento clave de las políticas públicas que permite consolidar el conocimiento sobre los actores, redes y sociedad.

En este contexto, el presente artículo analiza críticamente los resultados del primer levantamiento de información sobre asentamientos humanos de hecho en Ecuador, evidenciando profundas brechas en su implementación. A partir de estos hallazgos, se problematiza la invisibilidad institucional producida por la ausencia o precariedad de información y se



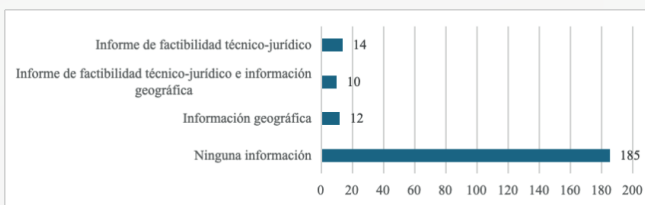
reflexiona sobre el rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, como actor clave para prevenir el incumplimiento normativo y garantizar una gestión territorial basada en evidencia.

## 2. Resultados del primer levantamiento de información

Los resultados del primer levantamiento de información sobre asentamientos humanos de hecho en Ecuador evidencian un panorama crítico en términos de generación de información territorial. Del total de GAD municipales y metropolitanos, el 84% no remitió ningún tipo de información al ente rector de hábitat y vivienda, lo que refleja un nivel generalizado de omisión frente a una obligación normativa expresa, expuesta en la Resolución Nro. 006-CTUGS-2020. Únicamente 36 GAD (16%) reportaron algún tipo de información, en su mayoría de manera extemporánea, lo que ya constituye un primer indicio de debilidad en la implementación del proceso.

Entre los GAD que sí remitieron información, se observa una marcada heterogeneidad y fragmentación en los contenidos entregados. Solo una minoría presentó tanto el informe de factibilidad técnico-jurídico como la información geográfica completa (10 GAD), mientras que otros enviaron información parcial, ya sea únicamente documental o cartográfica. Incluso en estos casos, se identifican problemas de calidad y consistencia, como información incompleta, errores en los archivos geográficos o ausencia de datos sobre asentamientos humanos de hecho, lo que limita su utilidad para procesos de planificación y toma de decisiones. Esta situación evidencia que el problema no es únicamente de cumplimiento, sino también de capacidades técnicas e institucionales municipales para producir información adecuada.

Figura 1. Primer levantamiento de información de AHH por parte de los GADM

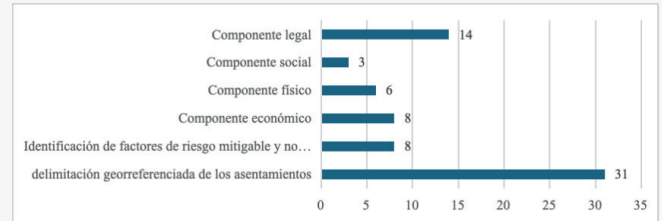


Fuente: SOT, 2025.

En términos de observancia de los contenidos mínimos establecidos por la normativa, los resultados son igualmente preocupantes. Ninguno de los GAD evaluados alcanzó el 100% de cumplimiento, y los niveles de incorporación de los componentes económico, físico, social y legal son significativamente bajos, en general

por debajo del 14%. El componente social, en particular, presenta los niveles más bajos de desarrollo, lo que resulta crítico considerando su importancia para comprender las condiciones de vulnerabilidad de la población asentada. Incluso el parámetro con mayor desarrollo, la delimitación georreferenciada, apenas alcanza niveles moderados de cumplimiento, lo que refuerza la idea de una implementación parcial y superficial del levantamiento.

Figura 2. Levantamiento de información conforme la norma técnica en porcentaje



Fuente: SOT, 2025

En conjunto, estos hallazgos evidencian que el primer levantamiento de información sobre asentamientos humanos de hecho no logra consolidarse como un instrumento efectivo para la gestión territorial. La combinación de omisión, retraso y baja calidad en la información produce una forma de invisibilidad institucional, en la que amplios sectores del territorio y de la población quedan fuera del radar de la acción pública. Esto no solo limita la capacidad del Estado para planificar e intervenir, sino que también compromete la efectividad de las políticas de hábitat, vivienda y ordenamiento territorial, al carecer de una base empírica sólida sobre la cual actuar.

## 3. Rol de la SOT en la prevención del incumplimiento normativo

En el contexto expuesto, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) adquiere una relevancia estratégica como ente de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo.

Su rol no se limita al control y sanción por incumplimiento, sino que se proyecta también como una entidad preventiva, pues en el año 2025 ejecutó una acción programada que, al verificar el limitado levantamiento de información, realizó orientaciones técnicas, prevenciones y advertencias para la observancia normativa.



Ello permite identificar tempranamente brechas en la generación de información, advertir a los GAD sobre sus obligaciones y promover la adopción de estándares mínimos en los procesos de levantamiento de información. A través de sus acciones de vigilancia, la SOT contribuye a reducir la discrecionalidad en la implementación normativa y a fortalecer la coherencia entre el marco legal y su aplicación efectiva en territorio.

Asimismo, la SOT cumple una función clave en el fortalecimiento de capacidades institucionales, al generar prevenciones que orientan a los GAD en el cumplimiento de sus obligaciones. En un contexto donde la omisión y la fragmentación de la información son generalizadas, su intervención resulta fundamental para transformar el levantamiento de información en un instrumento efectivo de política pública, garantizando que la producción de datos territoriales no dependa exclusivamente de la voluntad o capacidad local, sino que responda a un sistema territorial que promueva el cumplimiento normativo, la calidad de la información y, en última instancia, la protección de derechos asociados al hábitat y al territorio.

## Conclusiones

En virtud de los hallazgos expuestos, se identifican cinco reflexiones en torno a la gestión de asentamientos humanos de hecho. Primero, las consecuencias sociales, técnicas y jurídicas como resultado del incumplimiento normativo,

pues los resultados evidencian que la falta de levantamiento de información, la remisión tardía y la baja calidad de la información generan una forma de invisibilidad institucional de los asentamientos humanos de hecho, que no es accidental, sino el resultado de fallas en el cumplimiento de la normativa y en los mecanismos de exigibilidad a nivel local.

Segundo, el déficit de capacidades estatales en la producción de información territorial, que se refleja por la ausencia de información completa y de calidad, que demuestran limitaciones estructurales en las capacidades técnicas, legales, operativas e institucionales de los GAD para ejecutar el levantamiento conforme a la norma. Esto demuestra que el problema trasciende el cumplimiento formal y se vincula con la capacidad real del Estado para producir conocimiento sobre su territorio. Pues no contar con el levantamiento de información y diagnóstico integral que identifique entre otros aspectos, la capacidad de integración urbana, los riesgos para la población y el respeto al patrimonio natural y cultural, acentúa las diferencias sociales y evidencia la indiferencia de los gobiernos locales para regularizar y dotar de sistemas públicos de soporte a los ciudadanos.

Tercero, el debilitamiento de la planificación y de las políticas públicas por la falta de información integral, que compromete la formulación, implementación y evaluación de políticas de hábitat, vivienda y ordenamiento territorial. Sin una base empírica sólida, las intervenciones públicas corren el riesgo de ser ineficaces, desarticuladas o inequitativas.

Cuarto, la importancia del rol de la SOT como garante del cumplimiento normativo, no solo desde una lógica sancionatoria, sino preventiva y correctiva. Fortalecer estos mecanismos es clave para asegurar que la normativa se traduzca en prácticas efectivas de gestión territorial.

Finalmente, se destaca que la información territorial es una condición para la garantía de derechos, no es únicamente un requisito técnico. La ausencia de información perpetúa la exclusión territorial y limita la acción del Estado sobre los sectores más vulnerables.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. In Registro Oficial No. 449, 20 de octubre 2008. file:///C:/Respaldo/TITULACION/REFERENCIAS/CONSTITUCION\_REPUBLICA\_ECUADOR\_.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Asamblea Nacional. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf><http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial>
- Clichevsky, N. (2007). Informalidad y regularización del suelo urbano en América Latina Algunas reflexiones. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 9(2), 55-71. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951696004>
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS). (2020). Resolución No. 0006-CTUGS-2020 Lineamientos para procesos de levantamiento periódico de información y regularización de asentamientos humanos de hecho. Registro Oficial No. 302.
- Córdova, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas. Editorial Universidad del Rosario / Flacso. <https://doi.org/DOI: dx.doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Hood, C., & Margetts, H. (2008). The tools of government in the digital age. Public Administration Vol., 86(4), 1137-1138. [https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756\\_4.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756_4.x)



# El ordenamiento territorial como eje de articulación <sup>para</sup> fortalecimiento <sup>de</sup> gestión territorial

“Enfoque desde el nivel desconcentrado de la SOT”

## Resumen

Este artículo analiza el ordenamiento territorial como el eje articulador para el fortalecimiento de la gestión territorial, examinando la relación entre su dimensión espacial y el marco jurídico regulado por la LOOTUGS. Se destaca el rol técnico de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) en sus funciones de vigilancia y control que garantizan que las actuaciones locales en el ámbito de gestión territorial se sujeten al interés general y a la protección del patrimonio natural. A través de la experiencia de la Intendencia Zonal 4, se expone el caso del proyecto urbanístico “Arena Beach” en el cantón Montecristi, cuya intervención por parte de la SOT permitió corregir una incompatibilidad normativa entre el ordenamiento jurídico nacional y el local por intersección con el área protegida “Pacocha”. Finalmente, se concluye que la praxis de la vigilancia y el control en materia de ordenamiento territorial no solo identifica incumplimientos, sino que genera procesos correctivos y de remediación ambiental que consolidan una gestión sostenible del territorio.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial, gestión territorial, vigilancia y control, patrimonio natural, SOT.

## Introducción

Desde una perspectiva íntegra del concepto de ordenamiento, se puede identificar una correlación entre su dimensión territorial y jurídica, por cuanto el ordenamiento territorial se materializa a través del ordenamiento jurídico, mediante instrumentos que permiten su aplicación y cumplimiento. Esto implica que el primero no constituye únicamente un conjunto de mecanismos que sirven para la planificación del espacio, sino que a su vez debe contener un conjunto de disposiciones normativas que orientan y regulan las decisiones sobre el uso y gestión del suelo y protección ambiental; que en definitiva minimizarán los impactos negativos propios del crecimiento poblacional en el territorio.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016) concibe en su artículo 9 que el ordenamiento territorial se define como el proceso y resultado de una organización espacial y funcional de las actividades y recursos que se desarrollan en el territorio, con la finalidad de hacer efectiva la aplicación de las políticas públicas dentro del mismo. Resulta indispensable

entonces considerar la relevancia de su aplicación en el territorio por medio de los instrumentos de planificación, ya que finalmente estos deberán contar con una estricta aplicación de las normas jurídicas para la protección y manejo adecuado de los recursos naturales y culturales de su circunscripción; siendo así un punto de partida clave dentro de la gestión territorial sostenible y la garantía de un desarrollo territorial.

El artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, así como de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de garantizar que estas actuaciones se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016) en su artículo 10 establece que uno de sus objetivos es la protección del



**MGS. GELLY VÁSQUEZ ANDRADE**

INTENDENTE ZONAL 4 - SOT



**MGS. MAYRA ARTEAGA GENDE**

ANALISTA ZONAL JURÍDICA - SOT



patrimonio natural y cultural del territorio. Esto evidencia la necesidad de la implementación de mecanismos de vigilancia y control que permitan una verificación del cumplimiento de las disposiciones establecidas en los instrumentos de planificación territorial y la aplicación adecuada de los distintos niveles de gobierno.

## Desarrollo

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, a través de la Intendencia Zonal 4, correspondiente a las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, enfrenta escenarios recurrentes donde el alto crecimiento poblacional y el dinamismo de las actividades comerciales, han generado una presión latente respecto del uso y ocupación del suelo, así como la necesidad de desarrollo. Esto plantea desafíos importantes para los gobiernos locales, llegando en ciertos casos a implementar normativa que contraviene la legislación nacional y ponen en riesgo la correcta aplicación de la planificación, afecta principalmente a la protección de la naturaleza, sus recursos y el patrimonio cultural tangible e intangible.

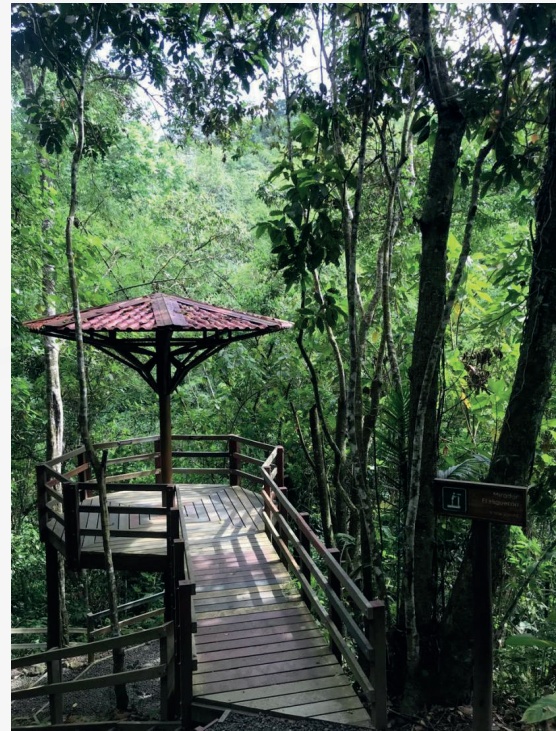
Las consecuencias a las que pueden llevar la vulneración de la conservación de las áreas protegidas llegan a resultar irreversibles, particularmente en un contexto de afectación de los ecosistemas, la flora y fauna, así como de las aptitudes naturales del suelo. "Partiendo de que la naturaleza no se limita a un conjunto de elementos apilados sin interacción, sino que es un sistema complejo que en el caso de las zonas de protección natural trasciende más allá de sus límites" (Prado Farfán, 2015).

Un ejemplo representativo de esta dinámica se evidenció en las acciones desarrolladas por la Intendencia Zonal 4 al iniciar la actuación previa Nro. INZ4-015-2021 al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi, provincia de Manabí, con el propósito de analizar la aprobación del proyecto urbanístico denominado "Arena Beach". Una vez culminadas las investigaciones, se pudo determinar que el proyecto urbanístico fue autorizado mediante un acto administrativo otorgado por el GADM. Durante el análisis técnico se identificó que la propuesta urbanística presentaba una intersección con el área protegida "Refugio de Vida Silvestre Marino - Costero Pacoche", lo que generaba una incompatibilidad respecto de la normativa local vigente y de la legislación nacional establecida.

Como resultado de las acciones de verificación que fueron desarrolladas en la Intendencia Zonal 4, se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio por el presunto cometimiento de una infracción al ordenamiento territorial enmarcado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, artículo 108, número 1 sección b: "Infracciones muy graves.- Son infracciones muy graves: 1.- Emitir actos administrativos y normativos

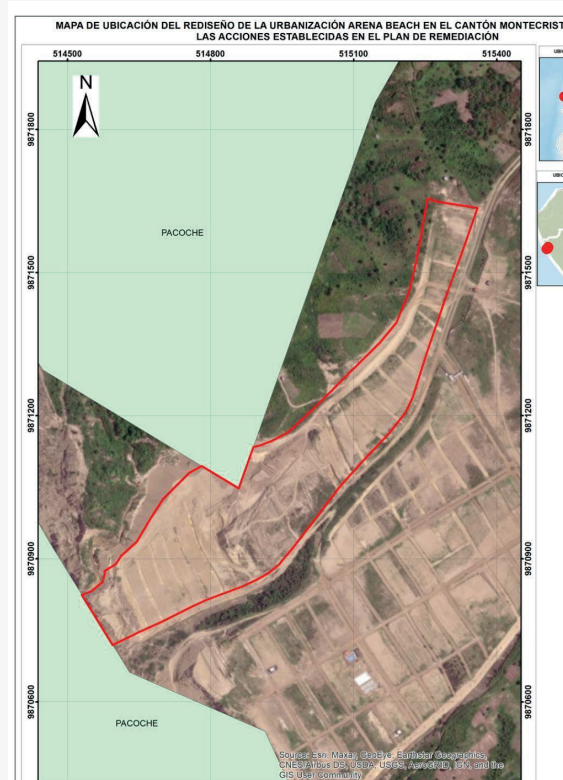
de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan: (...) b) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos (...)” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016).

Imagen 1: Vista refugio vida silvestre marino costero Pacoche



Fuente: Ministerio del Ambiente y Energía

Imagen 2: Mapa de ubicación del rediseño de la urbanización "Arena Beach"



Fuente: Elaborado por la Intendencia zonal 4 SOT.



El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi, con la finalidad de enmendar o reparar la acción u omisión efectuada, procedió a realizar el proceso de remediación. Uno de sus compromisos fue la revisión técnica del proyecto inicial así como la aprobación de un rediseño urbanístico en el que se evite mantener la intersección con el área protegida. Esto fue verificado mediante un certificado de no intersección con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Patrimonio Forestal Nacional y Zonas Intangibles. Además, como parte del plan de compensación ambiental (proceso de reforestación) sobre el área intervenida, se elaboró un Plan de Reforestación de la Urbanización Arena Beach ubicada en el sitio El Mangle en el cantón Montecristi, Provincia de Manabí, por parte del Representante Legal de la Urbanización Arena Beach.

**EL ESCENARIO ANALIZADO  
LOGRA EVIDENCIAR CÓMO LAS ACCIONES  
DE VIGILANCIA Y CONTROL EN MATERIA DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA SOT, NO SOLO PERMITEN  
IDENTIFICAR POSIBLES INCUMPLIMIENTOS NORMATIVOS,  
SINO QUE A SU VEZ GENERAN PROCESOS INSTITUCIONALES QUE  
PERMITEN UNA MAYOR COMPRENSIÓN DE LAS REPERCUSIONES A  
NIVEL DE TERRITORIO, ASÍ COMO LA CORRECCIÓN DE CONDUCTAS  
ADMINISTRATIVAS QUE FINALMENTE FORTALECEN LA GESTIÓN  
DEL TERRITORIO Y UNA PROTECCIÓN EFECTIVA DEL  
PATRIMONIO NATURAL.**

Imagen 3: Vista playa San Lorenzo, refugio vida silvestre marino costero Pacoche



Fuente: Ministerio del Ambiente y Energía

## **Bibliografía**

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Ecuador: Registro Oficial No. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial Suplemento No. 790, 5 de julio de 2016.

Prado Farfán, K. (2015). Ordenación territorial de áreas protegidas: aplicación al área de influencia del bosque y vegetación protectora-ABVP Aguarongo. Maestría en ordenación territorial. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.



# CAMILO MOLINA

COORDINADOR GENERAL  
DE INVESTIGACIÓN INSTITUTO DE  
ALTOS ESTUDIOS NACIONALES - IAEN

## ¿Cómo incide la reorganización del Estado, incluida la fusión de ministerios en 2025, en la rectoría de hábitat y vivienda a nivel nacional?

En la coyuntura actual, debido a la inestabilidad política y a los choques que existen entre el poder Ejecutivo, los GAD y las funciones de control, se evidencia la necesidad de una mayor armonía.

No se observa una adecuada coordinación, pese a que este es uno de los principios básicos de la planificación. Existe un debilitamiento de lo que, en su momento, fue el marco de la SENPLADES, así como de las competencias establecidas en el COOTAD, las cuales actualmente se encuentran en disputa con las nuevas reformas.

A nivel estratégico, se requiere una mayor alineación entre las políticas de hábitat, la planificación territorial y el desarrollo urbano. Este es un aspecto que estructuralmente no hemos logrado consolidar; más allá de los cambios recientes, es una problemática que se arrastra desde el propio COOTAD.

Durante el tiempo que trabajé en el BDE (Banco de Desarrollo), específicamente en asistencia técnica, se identificaban problemáticas como falencias en el desarrollo de sistemas informáticos, dificultades en los catastros -incluido el catastro multifinalitario- y metodologías que aún no terminan de estructurarse.

Sin esta información, todo el andamiaje de control que se construya sobre ella estará inevitablemente debilitado.

Entonces, se definen dos aspectos clave: uno relacionado con el marco de la política estructural y otro sobre dónde está sustentando la toma de decisiones, es decir, en qué se fundamenta. En este sentido, podría hablarse de un eje programático enfocado en el levantamiento de datos, la consolidación de metodologías y el fortalecimiento de los sistemas de información, que permitan identificar con claridad dónde se encuentran los vacíos o los nudos que deben resolverse en la planificación. A partir de ello, se podrían establecer lineamientos más definidos sobre la forma en que los GAD gestionan el suelo.

Me parece que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial ha realizado un trabajo positivo para evitar que su gestión sea percibida como punitiva. Han trabajado en talleres. Sin embargo, ya se evidencia la necesidad de implementar algunas acciones que impulsen a los GAD a cumplir efectivamente con la normativa. Se requiere una mayor presión para que el desarrollo de las competencias sea eficaz y efectivo.

El efecto que tiene la articulación entre estos niveles -entre los PDOT, los PUGS y el catastro- plantea la necesidad de repensar el territorio. Todavía persiste una dicotomía en la concepción de los GAD y en el desarrollo de las competencias entre lo urbano y lo rural, y que aún no logramos comprender plenamente cómo, en los territorios, las competencias pueden o no ser concurrentes ni cómo mejorar la eficacia de la intervención.

También existe un marcado interés en lo urbano, lo cual es comprensible porque es donde se concentra el crecimiento; sin embargo, esa urbanidad o ese



enfoque urbanístico tiene límites. En definitiva, si no contamos con una visión más integral para la gestión, la planificación no va a funcionar.

### **¿Cuál es la incidencia en América Latina con relación al control de la ocupación y uso del suelo y qué problemáticas comunes identifica?**

La ocupación del suelo en América Latina está marcada por el debate entre la informalidad y la formalidad, así como por toda la nomenclatura asociada a estos conceptos. Existen diversos enfoques desde los estudios, en los que se habla de lo informal, lo periférico o lo urbano. Yo vengo de Bogotá, donde incluso contamos con un museo sobre la ciudad autoconstruida; por ello, no nos resulta adecuado hablar de informalidad, y menos aún de invasiones u otro tipo de denominaciones.

En ese sentido, existe un ejercicio fundamental para comprender el problema de la expansión urbana en América Latina, que pasa precisamente por cómo se aborda la informalidad, la nomenclatura y la forma en que se interpreta este fenómeno.

Es muy difícil regular este problema en América Latina, porque es la forma en la que ha nacido la ciudad latinoamericana. Pero tampoco podemos dejar que eso continúe como una forma de ejercer presión a los propios municipios para formalizar o incluir nuevos territorios dentro de los límites periurbanos. Yo creo que ese es uno de los problemas centrales que tenemos en el ordenamiento y en los ejercicios de control del uso del suelo.

Tampoco podemos caer en la mirada ingenua, porque, cuando estamos diciendo que hay que buscar otras formas de entender a la informalidad, estamos diciendo que sabemos que existen también unas fuertes presiones de dinámicas por generar cambios de uso de suelo no adecuados, por obligar a brindar servicios en zonas donde no se puede llegar, o si se llega, es con un alto costo.

En última instancia, la informalidad suele derivar en prácticas clientelares y en procesos de legalización de zonas que nunca debieron ser regularizadas, debido a la gestión de riesgos y a los elevados costos que un municipio no puede asumir, los cuales finalmente se trasladan a terceros. Esto provoca que las personas tengan que asumir costos más altos por la tercerización de la cobertura de servicios, en comparación con el promedio de la población.

Entonces, estamos generando brechas no solo en el uso del suelo, sino también en los procesos de superación de la pobreza en estos nuevos territorios que se incorporan, de manera desorganizada, a nuestras ciudades. Este es el problema central que podemos identificar en común en nuestras

ciudades. En realidad, esta es una característica de la realidad latinoamericana en materia de uso del suelo, especialmente en lo relacionado con la expansión desorganizada y las múltiples lógicas que la configuran.

Hace poco estuve trabajando en el tema de ciudades amazónicas, y se evidenciaban dinámicas complejas en la gestión municipal: en una administración se promovía la expansión del territorio, en la siguiente se avanzaba en la legalización y en la posterior se implementaban los servicios. Esto genera cadenas viciosas, en las que la legalización de barrios que llevan 20 o 30 años se combina con la provisión gradual, a cuentagotas, de servicios, con el fin de mantener una base electoral casi perpetua.

El tercer aspecto, que resulta fundamental, especialmente en nuestros países andinos, es el problema de la gestión de riesgos, el cual constituye un desafío mayor al que no se le presta suficiente atención. En países como Ecuador, Colombia y Chile, existen amplias zonas urbanas ubicadas en áreas de riesgo, donde además estamos obligados a implementar una planificación anticipada.

La experiencia de Chile es particularmente relevante en este ámbito, debido a su enfoque en la planificación preventiva frente a riesgos, orientada a anticipar eventos que ocurren de forma periódica y sobre los cuales contamos con información que permite mapearlos y gestionarlos. Sin embargo, en muchos casos terminamos actuando de manera tardía.

Y no solo llegamos tarde, sino que además lo hacemos sin las herramientas adecuadas, cuando los riesgos se convierten en verdaderas catástrofes humanitarias. Tenemos casos recurrentes como el de La Gasca, que ha tenido múltiples intervenciones, pero frente al cual aún no contamos con una respuesta efectiva. Lo mismo ocurre en la zona del Trébol. Existen numerosos casos en ciudades grandes y pequeñas; el de Alausí, por ejemplo, es uno de los más recientes.

En Colombia, tuvimos el caso de Mocoa, una ciudad amazónica y capital de Putumayo, que sufrió una avalancha que ya estaba contemplada dentro de la planificación de riesgos, pero frente a la cual no se tomó una decisión oportuna. Esto evidencia la brecha entre la planificación formal y la ocupación real del territorio. En ocasiones, vivimos en la ilusión de la planificación: contamos con herramientas e instrumentos que no coinciden con la forma en que realmente se da la expansión y el uso del suelo.

Además, contamos con herramientas de participación que podrían contribuir a corregir estas problemáticas; sin embargo, existen diversos temores y otras lógicas que dificultan la adopción de soluciones concretas.



Por ejemplo, la legalización de lotizaciones es una medida urgente e inminente, y no necesariamente compleja, pero aun así no se toma la decisión, debido a costos -incluidos los costos políticos- entre otros factores.

En consecuencia, nuestras herramientas resultan insuficientes, ya que una gran parte de las áreas de expansión en algunas ciudades, especialmente en los nuevos perímetros urbanos, se encuentra fuera del alcance de los instrumentos de planificación. Es decir, ni siquiera es posible controlar aquello que no está contemplado en la planificación.

Esto conduce a una lógica de regularización posterior de asentamientos ya consolidados, que es la dinámica predominante. Como se mencionaba, siempre llegamos tarde y sin las herramientas adecuadas. No se trata solo de una limitación en la planificación, sino de que estamos constantemente tratando de ajustar o parchar nuestras propias herramientas y datos, a medida que avanzamos en la formalización y consolidación de asentamientos que ya han sido ocupados.

La fragmentación de los niveles de gobierno es un factor relevante, al igual que las presiones que enfrentan nuestros países. En particular, es importante destacar la presión de los mercados inmobiliarios, así como la de las actividades extractivas, en algunos casos ilícitas y en otros no, especialmente en ciudades pequeñas e intermedias. Creo que este es un aspecto al que se le debe prestar mayor atención.

Hablo desde mi experiencia de trabajo en zonas amazónicas, donde se empiezan a observar asentamientos poblados y pequeñas ciudades que surgen a partir de una actividad económica específica. Una ciudad requiere una actividad económica que permita o explique la lógica de su desarrollo. Sin embargo, en el caso de las áreas extractivas, no hemos incorporado plenamente esa lógica, que en muchos casos es acelerada y genera expansiones exponenciales, provocando migraciones internas y externas hacia estos pequeños municipios, frente a las cuales tampoco contamos con una respuesta adecuada.

A esto se suma la volatilidad en la aplicación de la normativa, que no permite estabilizar las reglas de ocupación del suelo. En este contexto, las unidades de planificación, especialmente las descentralizadas, deberían contar con herramientas mucho más ágiles, no solo para mapear, identificar y generar datos, sino también para ofrecer soluciones oportunas e incorporar las nuevas dinámicas que van surgiendo.

## ¿Cuál ha sido el impacto de la planificación territorial en la región y los desafíos futuros?

El impacto de la planificación territorial en América Latina es importante y está ligado a centros. Por ejemplo, el trabajo de CEPAL ha permitido a las unidades de planificación de los distintos países generar estas herramientas. Existen otros ejercicios interesantes de capacitación, como el Instituto Lincoln, con distintos ámbitos regionales, lo cual es fundamental. Además, se han identificado otras redes de planificación, que nos muestran que existe un interés por la planificación dentro de nuestro hemisferio, pero no logramos tener todavía una propia visión de lo que son nuestras herramientas.

Aún queda mucho trabajo por hacer. Utilizamos conceptos y metodologías que han sido creados en otros contextos, con otras respuestas, pero los hemos ido adaptando. Hace un par de años hubo una reunión en Brasil y se habló sobre la falta de un satélite para hacer el mapeo de GIS de nuestro subcontinente sudamericano.

Entonces, este tema de respuestas estructurales obliga a repensar cuáles pueden ser los mecanismos de integración regional para la planificación. De todas maneras, creo que hay cuestiones claves: el financiamiento para la planificación, el financiamiento para políticas de crecimiento urbano, entre otras. La política de la vivienda social, por ejemplo, es uno de los desafíos que tenemos en nuestra región y frente al cual no tenemos experiencias compartidas que nos permitan desarrollar políticas más sostenidas e incluso que se visibilicen dentro de la agenda.

El tema de financiamiento es fundamental. Las capacidades para transformar el territorio son limitadas; ese es otro de los desafíos importantes, que además nos ha mostrado que esos desafíos surgen por la planificación que vamos desarrollando. Lo que mencionábamos sobre la transformación urbano, rural y rural-urbana. En las ciudades intermedias, las ciudades grandes y las ciudades capitales de nuestra región tienen un oriente: saben por dónde están, conocen su pasado.

Pero estas nuevas ciudades satélite intermedias están replicando los mismos vicios de las grandes ciudades. Algunos investigadores de FLACSO, como Gustavo Durán y Manuel Ballón, han venido desarrollando este concepto de urbanización residual, y ese es el tercer eje que yo mencionaré: la urbanización residual. Es tomar estos municipios todavía intermedios, pequeñas ciudades, y generar una planificación previa restaurativa.

Lo residual sirve para pensar en nuestra región y tiene varios sentidos. No es una metáfora, porque la economía de nuestra región es una economía todavía



precaria y tiene que ver mucho con el extractivismo, con el desarrollo de nuevos núcleos poblados que van a ser las nuevas ciudades en torno a las mega obras de infraestructura. Estas a su vez están ligadas a los polos extractivistas. Aquí uno puede recordar historias como la de Lago Agrio, lo que está pasando con ciudades como Yanzatza, El Oro y Loja, que han surgido en torno a enclaves mineros, petroleros y a la infraestructura.

Finalmente, es la carretera la que lleva al lugar de extracción, donde empieza a generarse el primer entorno poblado y de ahí va surgiendo lo que conocemos como la ciudad. Entonces, si la morfología urbana y el desarrollo territorial no tiene presente este ejercicio, que ya lo hemos hecho y del cual ya hemos aprendido para las nuevas expansiones urbanas, realmente nos va a dejar de forma deficitaria.

La idea principal es poder comparar los procesos históricos de ciudades similares para aprender de las experiencias, de lo que no se debe hacer y también de los casos importantes bien desarrollados.

Esto es fundamental para la planificación territorial: revisar la morfología urbana para un ejercicio de comprensión de cómo se están expandiendo los nuevos centros poblados, encontrar tópicos comunes y poder tomar decisiones de planificación. No es un ejercicio difícil, realmente es un ejercicio técnico para generar propuestas de políticas de planificación. Hay metodologías que se pueden trabajar. Creo que la idea de urbanización residual es bien interesante, porque ya tiene una serie de índices de expansión urbana.

**¿Cuál es la importancia de que exista un órgano especializado que supervise el cumplimiento de la normativa en materia de ordenamiento territorial?**

Contar con un órgano especializado en el ordenamiento y en el control es fundamental. Asimismo, creo que uno de los principales problemas que enfrentamos en la política pública es la falta de seguimiento, evaluación y mejora continua.

A duras penas logramos elaborar una planificación, que además suele iniciarse fuera de tiempo y de manera asincrónica. Existe una brecha entre lo planificado y lo ejecutado, debido a múltiples factores intermedios, como las negociaciones, así como el hecho de que los planificadores también podemos equivocarnos al construir el diseño inicial; en contraste con lo que posteriormente evidencian los mecanismos de participación y la propia realidad.

Sin embargo, es muy limitado lo que se realiza en términos de seguimiento, evaluación y mejora. Ahí radica el valor agregado de contar con una entidad que pueda ejercer ese control, entendiendo que no se trata únicamente de un control sobre los planes en sí mismos, sino también sobre la lógica que se está desarrollando.

Entonces, eso es fundamental y tiene una repercusión clave: reducir la dispersión urbano territorial no planificada, porque eso se le puede escapar a los ejecutores de la planificación.

Por lo tanto, debe tratarse de un órgano que cuente con una amplia base de datos y que tenga una visión integral del territorio, así como del espíritu de la normativa de ordenamiento, con claridad sobre los objetivos que se persiguen y su adecuada articulación. Asimismo, es fundamental ordenar

los procesos entre las distintas competencias, los diferentes niveles de los GAD y lo que ocurre en el territorio.

Lo tercero es fortalecer o brindar metodologías, datos y propuestas de política para la mejora, en donde creo que está lo fundamental.

Para mí, el tema del control o de la disciplina urbana debería estar ligado, sobre todo, a estos planes de mejora. Tenemos experiencias, en nuevas formas con planes especiales; creo que allí es donde un órgano de control, de revisión y de seguimiento permite una agregación de valor.

Hay un desafío para la Superintendencia, que es construir y ganar la agenda. No es una agenda que sea agradable o una agenda que se quiera desarrollar. Las resistencias de ser evaluado, a ser revisado, son muy altas a nivel de los órganos descentralizados, y





también creo que existe una confusión, a veces, por tantos cambios institucionales y cambios sobre la forma en la cual se debe desarrollar ese control.

Tenemos la Superintendencia, pero también contamos con órganos que ejecutan control de competencias; además, existen los propios gremios de los GAD en sus distintos niveles, que también deberían estar trabajando en sistemas similares. De la misma manera, está el Ejecutivo, que funciona a través de sus ministerios y existen órganos nacionales que toman decisiones. Entonces, ahí es donde es importante posicionar y generar una agenda y ganar esa agenda para persuadir a otros actores que la gobernanza, en el caso del ordenamiento territorial, no es tan sencilla.

Sabemos que, a veces, hay unas líneas borrosas entre las competencias que tiene una y otra institución, pero ahí es donde uno debe trabajar para demostrar cómo eso agrega valor a la acción de la planificación.

### **¿Desde su experiencia, de qué manera incide en los procesos de vigilancia y control en las decisiones que toman los gobiernos autónomos descentralizados sobre el uso y gestión del suelo en cada uno de sus territorios?**

En mi experiencia en asistencia técnica del BDE (Banco de Desarrollo), había un tema interesante, que es la Agenda de Desarrollo Sostenible, y ahí ustedes dirán: eso suena un poco extraño. ¿Por qué la Agenda de Desarrollo Sostenible?

Porque es posible generar una serie de incentivos, tanto tributarios como de inversión y de planificación urbana, a través del cumplimiento de objetivos, por ejemplo, la reducción de la pobreza, que en el ordenamiento territorial puede evidenciarse con claridad. Además, esto puede generar respuestas ágiles, por ejemplo, en la provisión de servicios, lo cual repercute directamente en los indicadores de reducción de la pobreza y en lo que esto significa para un municipio en el desarrollo de su planificación.

Entonces, brindar este tipo de herramientas, en mi experiencia, ha sido bastante útil. No solo hay incentivos en este sentido -de que los municipios que reducen los índices de pobreza pueden tener ciertos financiamientos-, sino también, en soluciones basadas en la naturaleza, como el acceso a financiamiento por cambio climático, reforestación, prevención, por generación de zonas verdes dentro de la ciudad y poderlas monetizar. En la práctica, esto ayuda a convencer y a generar herramientas de planificación diferentes en el ordenamiento territorial.

El segundo aspecto que considero que ha surgido, y que es importante, es la importancia de instrumentos como los PDOT y PUGS. Esto plantea otra forma de comprensión de la planificación y está muy vinculado

con el trabajo de la SOT, ya que implica una gestión más integral del suelo, con indicadores claros, y además obliga a los municipios a construir una agenda de planificación y a definir indicadores clave. Esta ha sido una herramienta que ha demostrado una alta utilidad.

Asimismo, se ha avanzado en la generación de expedientes administrativos fundamentales, con fichas técnicas geográficas que se han desarrollado mediante alianzas público-privadas. Esto nos proporciona una conceptualización distinta de ciertos espacios dentro del ordenamiento territorial, así como de sus funcionalidades y su comprensión.

Finalmente, las revisiones posteriores a las formas de planificación del uso del suelo que ha hecho la SOT, como el caso de la Secretaría de Asentamientos Humanos, han llevado a que, desde fuera, se haga un llamado de atención, una alerta a ciertos territorios respecto a los nuevos usos de suelo y a la necesidad de recuperar o de restaurar otros. Ahí hay experiencias clave.

Hay dos aspectos en esta experiencia que inciden directamente; a partir de ello, identifico dos aprendizajes. En primer lugar, la sola existencia de los instrumentos de planificación territorial y de la Superintendencia modifica el comportamiento institucional de los GAD, ya que hace que tengan presentes las herramientas de planificación, que deban acoger recomendaciones y que orienten de mejor manera sus decisiones sobre el desarrollo. Esto contribuye a que la planificación tenga una mayor incidencia en la toma de decisiones.

Por esta razón, resulta muy importante el tema de la construcción de agendas de gobernanza. Entonces, la autoridad local actúa sabiendo que tiene un sistema de intervención y sus instrumentos, y esa claridad permite, tanto para la autoridad como para la SOT, encontrar marcos comunes para la revisión de los avances y cumplimiento de la norma.

El segundo aspecto es la lectura política, porque reduce la capacidad de tomar decisiones sin sustento técnico. Esto resulta relevante, ya que la gestión del suelo deja de quedar al arbitrio de decisiones discrecionales desde la planificación local.

No obstante, no se trata de estar en contra de la centralización ni de la desconcentración; más bien, esto contribuye a mejorar la calidad de la planificación. Así, se contrasta lo que podría definirse únicamente a nivel local con lo que implica la planificación en relación con otros gobiernos locales, elevando así los estándares de gestión.



# Evolución <sup>de</sup> la potestad sancionatoria <sup>de</sup> la

Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo,  
en el período 2021-2025



**MGS. MAYRA CHICAIZA FLORES**

ANALISTA DE NORMAS Y METODOLOGÍA - SOT

## Resumen

El presente artículo examina la evolución del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el período 2021-2025, resultado del ejercicio de la facultad de control previsto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. A partir del análisis del marco constitucional y legal que regula el procedimiento administrativo sancionador en materia de ordenamiento territorial, se aborda el rol institucional de la SOT en la supervisión del cumplimiento de la normativa. Los resultados evidencian un incremento sostenido en la emisión de resoluciones sancionatorias, lo que refleja una progresiva consolidación de los mecanismos administrativos de control territorial.

**Palabras clave:** potestad sancionatoria, ordenamiento territorial, infracciones, régimen jurídico.

## Introducción

En el año 2008 se promulga una nueva Constitución de la República del Ecuador, que establece al ordenamiento territorial del país como política de Estado. Esto permitió generar y reforzar instrumentos normativos que regulan y gestionan las actividades humanas en el territorio, fortaleciendo el ordenamiento territorial local

y nacional. Consecuentemente, se expide la normativa nacional que consolida el ejercicio del ordenamiento territorial y la participación ciudadana destacándose principalmente las siguientes: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP); la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, expedidos en el año 2010.

Estos instrumentos normativos constituyeron la base para la posterior formulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), emitida en el año 2016. Esta ha permitido el desarrollo de nuevos instrumentos de política pública orientados al cumplimiento de los objetivos en materia de ordenamiento territorial y hábitat.

La LOOTUGS, es un hito en el desarrollo urbano y territorial en el Ecuador, al enfocarse en dos ámbitos específicos, que son:

1. Establecer lineamientos respecto a la clasificación del suelo, tratamientos, usos del suelo e instrumentos de gestión del suelo que orientan la acción municipal y metropolitana respecto al uso y gestión del suelo.



2. Crear la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) con la atribución de controlar y vigilar a todos los niveles de gobierno y a las entidades del Gobierno Central que estén relacionados con la emisión de actos administrativos que infrinjan la Ley.

### El régimen de suelo desde la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

La LOOTUGS otorga a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) atribuciones específicas de vigilancia y control. En particular, le otorga la potestad sancionadora frente al presunto cometimiento de infracciones tipificadas en la propia ley.

De esta manera, la LOOTUGS no solo establece reglas para la planificación y gestión del suelo, sino que también configura un mecanismo institucional que permite supervisar el cumplimiento del marco normativo en materia de ordenamiento territorial. En este sentido, resulta necesario analizar la evolución de la potestad sancionadora de la SOT en el periodo 2021-2025. Este análisis permite identificar tendencias en la aplicación de las infracciones, el alcance del ejercicio sancionador y su contribución al fortalecimiento del cumplimiento de la normativa en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

### Procedimiento administrativo sancionador en el marco de la LOOTUGS

La SOT, en aplicación de sus atribuciones y conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la LOOTUGS, ejecuta procedimientos administrativos sancionadores a todos los niveles de gobierno con facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano. En este sentido, el artículo 105 de la referida Ley establece que la SOT determinará la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que incurran en las siguientes infracciones:

Tabla 1: Tipo de sanciones y sanciones

Infracciones	Sanciones
Leves	Entre el 10% del SBU y 20 salarios básicos unificados
Graves	Entre 20 y 50 (SBU)
Muy graves	Entre 50 y 100 (SBU)

Fuente: LOOTUGS, 2016

### Evolución de la potestad sancionatoria de la SOT

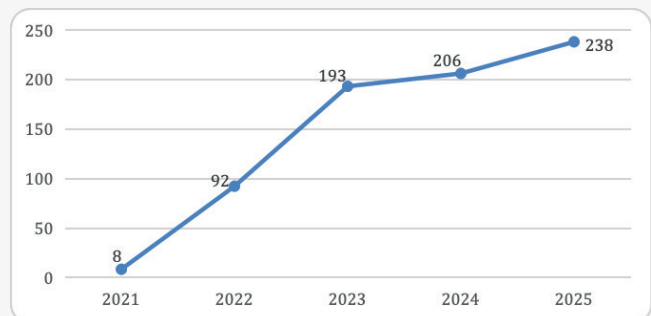
La evolución de la potestad sancionatoria de la SOT permite evidenciar la consolidación progresiva como un instrumento clave para garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de ordenamiento territorial,

mediante la emisión de resoluciones sancionatorias. Esta facultad administrativa no solo se materializa, sino que también refleja un crecimiento durante el período 2021-2025.

En términos cuantitativos, la evolución del número total de resoluciones sancionatorias evidencia una tendencia claramente creciente durante el período en estudio. En 2021 se registraron 8 resoluciones, mientras que en 2022 el número ascendió a 92; posteriormente, en 2023 se contabilizaron 193 resoluciones, en 2024 un total de 206 y en 2025 se alcanzaron 238 resoluciones. En conjunto, estos datos reflejan un incremento sostenido en la actividad sancionadora a lo largo del período analizado, con un crecimiento acumulado significativo respecto al año inicial, lo que permite observar una expansión progresiva en el ejercicio de esta potestad administrativa.

A continuación, la figura 1 muestra la evolución de la potestad sancionadora de la SOT:

Figura 1: Evolución de la potestad sancionadora en el período 2021-2025



Fuente: Dirección de Sanciones, 2026

La emisión de las resoluciones sancionatorias entre 2021 y 2025 evidencia un incremento significativo, así como una marcada concentración en las infracciones clasificadas como leves (Ver Tabla 2). En efecto, mientras en 2021 se registraron únicamente 8 resoluciones, distribuidas entre 3 infracciones leves, 4 graves y 1 muy grave, en los años posteriores se observa un crecimiento sostenido del volumen de casos, alcanzando un total de 238 resoluciones en 2025.



Tabla 2: Infracciones en el período 2021-2025

Infracciones	TIEMPO DE ANÁLISIS				
	2021	2022	2023	2024	2025
Leves	3	77	182	179	201
Graves	4	9	6	4	26
Muy graves	1	6	5	23	11
Total	8	92	193	206	238

Fuente: Dirección de Sanciones, 2026

El análisis por tipo de infracción muestra que las infracciones leves constituyen la categoría predominante durante todo el período analizado, representando la mayor proporción de resoluciones en cada año. Este comportamiento se intensifica a partir de 2022, cuando se registra un aumento significativo en esta categoría, pasando de 77 casos en 2022 a 182 en 2023 y 201 en 2025.

En contraste, las infracciones graves y muy graves presentan una participación considerablemente menor dentro del total anual, aunque con ciertas variaciones puntuales, como el incremento de las infracciones muy graves en 2024 y el aumento de las graves en 2025. En conjunto, estos resultados evidencian que el crecimiento de la actividad sancionadora se explica principalmente por el incremento en la detección y sanción de infracciones leves.

En términos relativos, para 2025 las infracciones leves representan aproximadamente el 84,5% del total de resoluciones, lo que evidencia una fuerte concentración de la actividad sancionadora en este tipo de incumplimientos.

## Conclusiones

El análisis desarrollado permite evidenciar que la potestad sancionatoria es una atribución importante dentro de lo previsto en la LOOTUGS. En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador coadyuva a garantizar la observancia del marco jurídico aplicable por parte de los distintos niveles de gobierno. Desde una perspectiva empírica, los resultados evidencian un incremento sostenido en la emisión de resoluciones sancionatorias durante el período 2021-2025, lo que refleja un fortalecimiento progresivo del ejercicio de la potestad sancionatoria en el ámbito institucional.

Los hallazgos dan cuenta de una consolidación gradual de los mecanismos de control del ordenamiento territorial en el Ecuador, así como del potencial del ejercicio sancionador para incidir en la mejora de la gestión pública territorial, en la medida en que sus resultados sean incorporados como insumos para la toma de decisiones y el fortalecimiento institucional de los distintos niveles de gobierno.

## Bibliografía

Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento No. 31.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016). Registro Oficial Suplemento No. 790.

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



# ASIMETRÍA EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL:

Catastro una inversión política estratégica.



**MGS. MAX PAREDES PARADA**

DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN - SOT



**ING. YANDRY ALAVA MORALES**

DIRECTORA DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN TERRITORIAL - SOT

## Resumen

Una modernización catastral integral, respaldada por una administración tributaria técnica y la correcta aplicación de políticas públicas, tienen en teoría, el potencial de rescatar el impuesto predial de su actual subutilización y convertirse en uno de los pilares fundamentales para el financiamiento y la autogestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, en busca de su verdadera autonomía financiera.

El presente artículo deja en evidencia el gran desafío al que se enfrenta la realidad de la recaudación del impuesto predial en el Ecuador, pues su sostenibilidad financiera presenta una profunda asimetría relacionada con su recaudación: el país percibe apenas el **0,18% del PIB** frente al referente del **1% recomendado por la OCDE**, lo que genera una brecha de pérdida anual estimada en **USD 735,71 millones**. Esto se traduce en que los GADM presenten una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

Por otra parte, la gestión catastral que por competencia tienen los GADM se convierte en uno de los elementos fundamentales para la planificación y administración del territorio, necesaria para la toma de decisiones y la adecuada gestión monetaria del suelo, relacionando esto último con la capacidad de recaudación del impuesto predial de los GAD.

Ante este escenario, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), en su rol de vigilancia y control, ha identificado niveles de incumplimiento normativo de hasta el **84%** en la gestión y actualización catastral por parte de los GAD municipales respecto a la **Norma Técnica Nacional de Catastros**. Esta desactualización no solo afecta la planificación territorial y la valoración inmobiliaria, sino que revela una omisión en su implementación como herramienta de autogestión financiera.

**Palabras clave:** Impuesto predial, catastro, PIB, planificación.

## Desarrollo

Antes de abordar la relevancia del catastro y el impuesto predial de los países en desarrollo, es necesario definir ambos conceptos. Aunque suelen estar relacionados entre sí, cumplen diferentes roles. Por un lado, la normativa legal ecuatoriana define al catastro como una base de datos que registrará de forma programática, ordenada y periódica, la información sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales, y que en la actualidad ha pasado a ser una potente herramienta técnica y geoespacial, que a través de la implementación de tecnologías de punta (como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), la teledetección y



el procesamiento de datos masivos), permite a los gobiernos locales modelar el territorio con precisión milimétrica. Por otro lado, el impuesto predial es un instrumento derivado de la información catastral que permite la recaudación fiscal.

La brecha entre el valor catastral y la realidad del territorio es, precisamente, lo que marca las enormes diferencias de eficiencia recaudatoria entre los GAD municipales y metropolitanos, así lo demuestra el análisis temporal del componente financiero del Índice de Capacidad Operativa ICO, realizado a los 221 municipios del Ecuador durante el período 2016-2024, el cual permite identificar de manera empírica el problema de la recaudación.

En este sentido, los resultados evidencian que los GAD municipales ecuatorianos carecen de procesos sostenibles de autogestión financiera, operan bajo dependencia estructural del financiamiento del Gobierno Central, y presentan una asimetría creciente en sus capacidades de gestión que compromete los principios de descentralización fiscal.

En el período analizado del 2016 al 2024, se observa un deterioro sostenido y fallas estructurales en la gestión financiera de los Gobiernos Autónomos

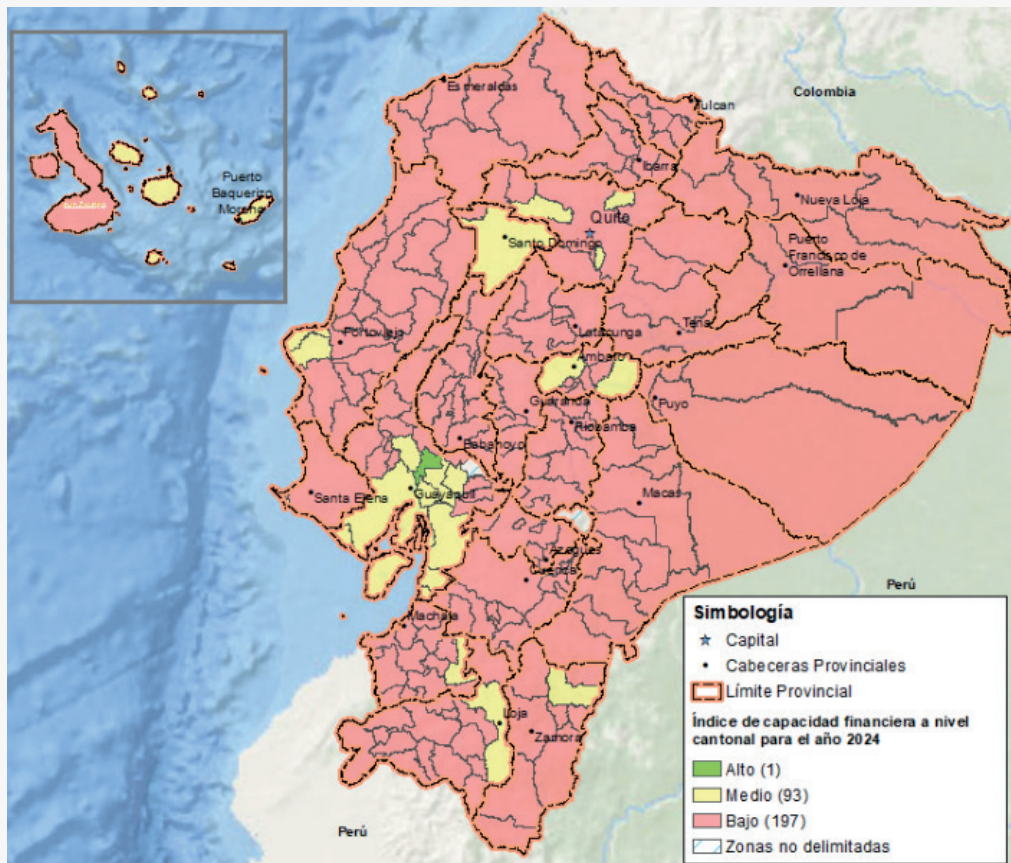
Descentralizados municipales y metropolitanos a nivel nacional, pues se deduce que el promedio de la capacidad de gestión financiera de los municipios se redujo significativamente a lo largo del periodo. En estos hallazgos se evidencia que el promedio del eje financiero se redujo de 3.99 en 2016 a 3.28 en 2024 (en una escala máxima de 10), reflejando una mayor dependencia financiera de los gobiernos locales al Estado Central.

En 2024, el 89.1% de los municipios a nivel nacional, es decir 197 de 221 operan por debajo del umbral mínimo de gestión financiera, con un eje financiero < 4/10; el 10.4% (23 GAD) opera por debajo del umbral medio de gestión financiera con un eje financiero < 7/10; y, el 0.5% (1) alcanzó el umbral alto.

Esto quiere decir, que la descentralización fiscal no ha logrado el desarrollo local, y los municipios pequeños, que concentran el mayor rezago financiero, son los mismos que tienen catastros más desactualizados, menores ingresos propios y mayor dependencia del Gobierno Central, reproduciendo un ciclo de desigualdad fiscal.

Los datos de las Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CIAT/BID) revelan

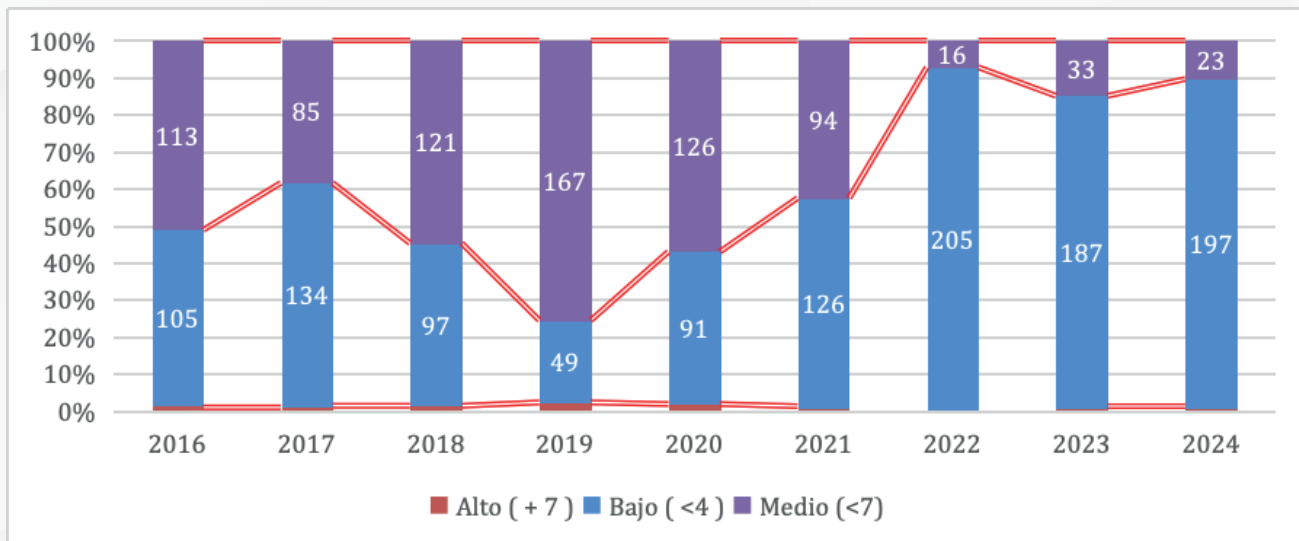
Figura 1: Nivel de la capacidad operativa financiera de los GADM a nivel nacional, año 2024.



Fuente: Índice de Capacidad Operativa (ICO), 2024  
Componente Financiero (CNC), periodo 2016-2024



Figura 2: Tendencias de la capacidad operativa financiera de los GADM, (2016-2024).



Fuente: Índice de Capacidad Operativa (ICO), 2024  
Componente Financiero (CNC), periodo 2016-2024

que el crecimiento promedio en trece países estudiados fue del 7,2%, pasando de 0,35% del PIB en el año 2000 a 0,38% del valor del PIB en el 2022, teniendo un punto máximo de recaudación promedio en el 2018 del 0,41%. Estos estudios previos, sugieren que la recaudación de los países latinoamericanos está por debajo de su verdadero potencial, ya que el promedio regional representa apenas un tercio del promedio de recaudación que tienen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD por sus siglas en inglés.

En el caso ecuatoriano, las cifras tampoco son alentadoras, pues según datos sistematizados por Claudia De Cesare para los Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe, la recaudación en Ecuador ha tenido un crecimiento poco evidente, pasando del 0.05% del PIB en el año 2000 al 0.18% en el 2022. Este avance marginal sugiere que el país tiene un retraso estructural frente a las recomendaciones de organismos internacionales, los cuales proponen, como caso ideal, que la recaudación esté cerca del 1% del PIB, considerada como una meta base de sostenibilidad fiscal para economías emergentes.

En este escenario, se puede estimar que, con un PIB de USD 114.111 millones para el año 2023, Ecuador debió recaudar USD 935,71 millones anuales por concepto de impuesto predial a nivel nacional, bajo el referente óptimo del 1% de la OCDE. Sin embargo, la recaudación efectiva para el mismo año fue de aproximadamente USD 200 millones, lo que representa el 0,18% del PIB, generando una brecha en pérdida que podría llegar a los USD 735,71 millones anuales, de acuerdo con los datos analizados.

Frente a esta realidad económica del país, el catastro técnico actualizado surge como política pública fiscal con el potencial para mejorar los indicadores de sostenibilidad financiera y reducir la dependencia fiscal absoluta del Estado, por lo que la actualización catastral debe ser concebida como una inversión fiscal estratégica y no como un mero gasto administrativo; comprendiendo que cada dólar destinado a la actualización técnica, la implementación de sistemas de información geoespacial y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, genera un retorno exponencial en la recaudación para los GAD. Al respecto, estudios del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo estiman que, por cada unidad monetaria invertida, los municipios pueden recuperar entre dos y cuatro dólares durante el primer ejercicio fiscal, convirtiéndose en una de las pocas inversiones estatales que se autofinancian en el corto plazo.

Ahora, partiendo de lo establecido en el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales tienen como parte de sus competencias constitucionales, el generar y administrar información catastral de calidad. Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece como competencia exclusiva de los GAD municipales la formación, administración y actualización permanente del catastro inmobiliario urbano y rural, que además debe estar articulado con los instrumentos de planificación territorial, garantizando una gestión eficiente y sostenible del suelo, según lo señala la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, LOOTUGS. Por lo que ante el escenario



de austeridad actual y la posible reducción de transferencias estatales, la autogestión financiera deja de ser una opción para convertirse en una necesidad institucional.

Para esto, la Norma Técnica Nacional de Catastros expedida mediante Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0003-A del 24 de febrero de 2022, define los lineamientos, estándares y procedimientos técnicos que deben observar los GAD para la formación, actualización, mantenimiento y gestión de los catastros, asegurando la calidad, interoperabilidad y estandarización de la información catastral a nivel nacional.

Al considerar que la información catastral debe actualizarse de manera continua y permanente por las municipalidades, la Superintendencia como una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, de todos los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, de los GAD de todos los niveles de gobiernos, ejecutó procesos investigativos a fin de garantizar que se cumpla lo estipulado en la ley, en referencia al catastro, su actualización y su gestión. Este accionar en materia de catastro se ha desarrollado a partir del año 2022, ejecutando tanto acciones programadas de vigilancia en los años 2022, 2023 y 2024, así como acciones de control a partir del año 2025.

Las tres acciones de vigilancia fueron aplicadas a nivel nacional a través de la implementación de la "Encuesta de Gestión Catastral", con el objetivo principal de identificar, a manera de diagnóstico, la situación de la información catastral y su actualización por parte de los municipios, con la finalidad de orientarlos sobre la correcta aplicación de lo establecido en los lineamientos emitidos por el ente rector de hábitat y vivienda. Tras este análisis se evidenciaron los porcentajes de presunto incumplimiento a la normativa vigente relacionada con el Catastro Integrado Georreferenciado, así como con la gestión de información catastral de los GAD municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo establecido en la Norma Técnica. Estos porcentajes de incumplimiento oscilan entre el 15% y el 81%, y fue establecido a partir de las respuestas afirmativas o negativas proporcionadas por los GAD, al aplicar un cuestionario de carácter dicotómico.

A partir del análisis de la información registrada por los GADM y de los resultados de incumplimiento obtenidos durante la ejecución de las acciones programadas de vigilancia, se iniciaron acciones no programadas de control. Estas, actualmente, han permitido identificar que la desactualización catastral va más allá de un tema gráfico o alfanumérico, sino por el contrario, un catastro desactualizado impide establecer lineamientos adecuados para la planificación y afectan directamente a la recaudación fiscal de los gobiernos locales, a la valorización catastral y por ende, al impuesto predial calculado por sobre los bienes inmuebles, generando desafíos en los recursos del GAD y a su vez, un impacto directo sobre la ciudadanía.

Como parte de los resultados se han evidenciado niveles de incumplimiento desde el 18% hasta el 84%, considerando parámetros de actualización como las bases gráficas y alfanuméricas, la implementación de un Sistema Geográfico Catastral Local, la exactitud posicional, la remisión periódica, entre otros, conforme lo establecido en la Norma Técnica Nacional de Catastros y las temporalidades del Acuerdo Ministerial.

La evaluación técnica integral del catastro vigente, que cumple con el objetivo de identificar inconsistencias, niveles de desactualización, cobertura de la información, calidad de los datos y su grado de articulación con la normativa técnica aplicable, ha permitido contar con un diagnóstico claro del estado actual del catastro, por lo que la praxis del control y la vigilancia de la Superintendencia sobre este instrumento, se ha consolidado como un elemento clave para garantizar la correcta administración del territorio y el cumplimiento de la normativa. El control ha permitido detectar inconsistencias en la gestión catastral, que más allá de las imposiciones pecuniarias, lo que en realidad busca es mejorar la gestión del territorio, la optimización de la recaudación fiscal y la consolidación de un sistema catastral eficiente, transparente y sostenible, en cumplimiento de las competencias y responsabilidades asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos.

## Bibliografía

- Ahmad, E., Brosio, G., y Jiménez, J. P. (2019). Options for Retooling Property Taxation in Latin America. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bird, R. M., y Slack, E. (Eds.). (2004). International Handbook of Land and Property Taxation. Edward Elgar Publishing.
- De Cesare, C. M. (2024). Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe (nueva ed.). Lincoln Institute of Land Policy.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID. (2024). Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2024. OECD Publishing.
- Evaluación de Actualización Catastral (EVA). (2025). Análisis de brechas de recaudación predial en los GAD Metropolitanos y Municipales del Ecuador. Superintendencia de Ordenamiento Territorial.
- República del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). Registro Oficial N° 790.
- República del Ecuador. (2026). Ley Orgánica Reformativa al COOTAD para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los GAD. Registro Oficial N° 229.



# ÁNGEL ARMIJOS

- SECRETARIO GENERAL DEL COMAGA
- DOCENTE UNIVERSIDAD DUCENS



## ¿Cómo incide la reorganización del Estado, incluida la fusión de ministerios en 2025, en la rectoría de hábitat y vivienda a nivel nacional?

Considero que la reorganización del Estado del 2025 no eliminó, en ningún sentido, la rectoría nacional de hábitat y vivienda; lo que se hizo fue una suerte de reconfiguración institucional. En efecto, la LOOTUGS dispone que la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano corresponde al Gobierno central a través de su ente rector, y esa rectoría ahora la detenta el denominado Ministerio de Infraestructura y Transporte (antes MTOP). En

nuestra lectura, esto puede mejorar la articulación entre vivienda, espacio público, servicios, transporte e infraestructura. Sin embargo, también pide cuidar que la agenda de hábitat conserve su especificidad socio espacial, continuidad institucional y prioridad presupuestaria, para que no quede subordinada a una lógica exclusivamente de obra pública. Esto es especialmente delicado en la Región Amazónica, dadas sus características territoriales biodiversas e interculturales.

Los procesos de reorganización representan una oportunidad de mayor articulación interinstitucional. Cualquier institución que ejerza rectoría en esta materia, debe promover espacios e instancias participativas que potencien el trabajo con los GAD municipales, quienes son los responsables de la emisión de las políticas locales de uso y gestión del suelo.

## ¿Cuál es la incidencia en América Latina con relación al control de la ocupación y uso del suelo y qué problemáticas comunes identifica?

En América Latina, el control de la ocupación y uso del suelo tiene una incidencia decisiva porque estamos hablando de una región altamente urbanizada: organismos como la CEPAL y ONU HABITAT señalan que hoy más del 80% de la población vive en áreas urbanas y que para 2050 esa proporción llegará al 90%. En este contexto, los asentamientos informales siguen siendo uno de los nudos más críticos para la Región. Son áreas sin seguridad de tenencia, con déficit de servicios e infraestructura y, con frecuencia, localizados en zonas ambiental o geográficamente peligrosas. Por ello, y haciendo un análisis muy breve,



las problemáticas más comunes en el territorio latinoamericano son la informalidad, la debilidad de los sistemas de información y administración de tierras, la fragmentación institucional (lo que se traduce en una débil gobernanza multi nivel), la ocupación de áreas de riesgo y la dificultad de traducir la norma en control efectivo y preventivo. Ante estas problemáticas, se vuelven necesarias las instancias de control que eviten, prevengan o sancionen acciones que atenten contra la planificación local de las ciudades y contravengan los marcos normativos nacionales y locales.

**¿Cuál ha sido el impacto de la planificación territorial en la región, y los desafíos futuros?**

La planificación territorial impacta positivamente cuando trasciende el papel, es decir, cuando va más allá de la elaboración de interminables documentos como, en el caso ecuatoriano, los PDOT y PUGS. Estos instrumentos tienen un sentido y una razón de ser siempre y cuando orienten, efectivamente, ciudades compactas, inclusivas y resilientes al cambio climático, reduciendo desigualdades, déficits habitacionales, contaminación y pérdida de áreas verdes.

El desafío futuro no es solo planificar más, sino ejecutar mejor: fortalecer capacidades locales, coordinar niveles de gobierno, financiar renovación y reciclaje urbano, y tomar decisiones basadas en evidencia territorial confiable y comparable.

**¿Cuáles han sido los desafíos que enfrenta la Amazonía en la gestión de la informalidad del suelo y el impacto del control de los GAD?**

En la Amazonía, la informalidad del suelo no puede entenderse únicamente como ausencia de escrituras o registro; es un tema mucho más complejo, porque se cruza con derechos colectivos, distintas formas de tenencia y territorios ambientalmente sensibles. La normativa ecuatoriana reconoce a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, lo que nos recuerda que todo mecanismo de

regulación o control debe ser responsable con las formas públicas, privadas, comunales, indígenas y consuetudinarias.

Desde el COMAGA creemos que el control de los GAD es determinante cuando se orienta a prevenir, registrar, regularizar y, cuando sea el caso, sancionar oportunamente, pero también con una pertinencia socioambiental y cultural. Por eso resulta relevante que la planificación de control de la SOT para 2026 incluya no únicamente la revisión de la gestión de asentamientos humanos de hecho, la evaluación de las sanciones aplicadas por los GAD y el control de la normativa de construcción. En la Amazonía, este accionar debe contar con un matiz particular: controlar bien implica ordenar el territorio para proteger derechos, reducir conflictividades y dar seguridad jurídica en toda su diversidad.

**¿Cuál es la importancia de que exista un órgano especializado que supervise el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en el Ecuador?**

Es fundamental que exista un órgano especializado porque el ordenamiento territorial no es un asunto menor ni meramente técnico: compromete derechos, seguridad jurídica, inversión pública, gestión del riesgo, sostenibilidad ambiental y calidad de vida. La Constitución establece que las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control orientados al interés general, y la LOOTUGS creó a la SOT precisamente para vigilar y controlar los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, con capacidad sancionatoria e independencia. Desde una visión municipal, eso no debilita la autonomía local; al contrario, la fortalece, porque fija reglas claras, mejora la trazabilidad de las decisiones y protege a la ciudadanía frente a arbitrariedades, omisiones o discrecionalidad.





# Protección del patrimonio cultural frente a los procesos de planificación urbana:

El caso del proyecto Byron Herrera Santacruz en Guápulo, Quito



**MGS. GABRIEL GRANDA PROAÑO**

INTENDENTE ZONAL 2-9 - SOT

## Resumen

El presente artículo busca evidenciar el rol que desempeñan los mecanismos de control del ordenamiento territorial en la protección del patrimonio cultural urbano y paisajístico, tomando como referencia el caso del proyecto "Byron Herrera Santacruz", localizado en el sector de Guápulo, Quito. La investigación adopta un enfoque cualitativo y se sustenta en el análisis documental del proceso de licenciamiento del proyecto y las actuaciones ejecutadas por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

De manera general se identifica que la licencia urbanística otorgada por la administración municipal se fundamentó en una interpretación incompleta de la normativa vigente, al centrar su evaluación en el cumplimiento de parámetros cuantitativos de edificabilidad, sin considerar de manera suficiente los criterios cualitativos de integración paisajística urbana propios de áreas con valor patrimonial. La actuación del organismo de control permitió evidenciar estas falencias, determinar responsabilidades y disponer acciones correctivas orientadas a restablecer la legalidad de la actuación administrativa.

Se concluye que el control institucional constituye un componente esencial para asegurar la aplicación adecuada de la normativa territorial y coadyuva a evitar intervenciones que puedan afectar los valores patrimoniales. De igual forma, el caso analizado aporta un precedente relevante para el fortalecimiento de la gobernanza territorial en el Ecuador, al promover que la evaluación de proyectos en contextos urbanos patrimoniales se realice de manera integral.

**Palabras clave:** patrimonio cultural, ordenamiento territorial, planificación urbana, control administrativo, licencias urbanísticas, paisajismo histórico.

## Introducción

El patrimonio cultural material e inmaterial a lo largo del tiempo se ha constituido como un elemento fundamental para la construcción de la identidad colectiva y la preservación de la memoria histórica de las sociedades. De manera particular en el ámbito urbano, este patrimonio no debe entenderse únicamente como monumentos o edificaciones aisladas, sino como un todo que comprende también el tejido urbano, la morfología de los barrios históricos y los paisajes culturales, que reflejan procesos históricos acumulados a lo largo del tiempo.

Desde esta perspectiva, la conservación del patrimonio implica reconocer que los valores históricos, arquitectónicos y culturales de una ciudad también se encuentran ligados a su organización territorial y a las dinámicas sociales que han configurado su evolución (Muñoz-Viñas, 2020; García-Hernández, et al., 2021).

En las últimas décadas, la protección del patrimonio arquitectónico y urbano ha adquirido una relevancia creciente debido a los diversos procesos contemporáneos de transformación de las ciudades. Aspectos como la presión inmobiliaria, densificación urbana y la modificación de los usos del suelo han generado impactos significativos sobre entornos históricos, ocasionando la pérdida irreversible de edificaciones y entornos paisajísticos.

Autores como González-Varas (2020) y Troitiño-Torralba y Troitiño-Vinuesa (2022) señalan que los instrumentos de planificación urbana y las políticas de gestión del suelo constituyen herramientas fundamentales para compatibilizar el desarrollo urbano con la preservación del patrimonio cultural.

García-Hernández et al. (2021), señala que las decisiones relacionadas con la altura de las edificaciones, la densidad urbana, la ocupación del suelo y las características volumétricas de las construcciones, pueden afectar de manera directa la integridad de los paisajes urbanos históricos. Por esta razón, los sistemas de planificación urbana deben incorporar criterios específicos de protección patrimonial, que permitan garantizar la conservación de los valores culturales presentes en el territorio. Esto en referencia a que la protección efectiva de los entornos históricos requiere la



integración de criterios de conservación patrimonial en los procesos de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico.

Si bien históricamente ha existido preocupación global por conservar y difundir el patrimonio cultural, en 1972 se consolidaron acciones reales con la adopción de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO (UNESCO, 1972). Este instrumento estableció un sistema global de identificación y conservación de bienes culturales y naturales considerados de valor universal excepcional.

En el marco de esta convención, en 1978 se declara a la ciudad de Quito como "Patrimonio Cultural de la Humanidad", destacando la integridad de su trazado urbano colonial y la riqueza de su arquitectura histórica; reconociendo a Quito como uno de los centros históricos mejor conservados de América Latina (UNESCO, 1978). De ello, el 6 de diciembre de 1984 el Directorio del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural declara al Centro Histórico de Quito, junto con los núcleos urbanos de Guápulo y Chillogallo, como bienes pertenecientes al patrimonio cultural del Estado (Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, 1984).

De acuerdo con el inventario patrimonial desarrollado por el Distrito Metropolitano de Quito y ratificado por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), aproximadamente 7.000 bienes inmuebles han sido reconocidos como parte del patrimonio cultural. Este inventario constituye una herramienta fundamental para la gestión del patrimonio edificado, ya que permite identificar las características históricas, arquitectónicas y urbanísticas de los inmuebles y establecer mecanismos para su conservación y protección.

En pro de la protección patrimonial nacional, la legislación ecuatoriana determina obligaciones y competencias en diversas leyes como: Constitución de la República del Ecuador (CRE), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Cultura (LOC) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

De ello, es importante destacar que, la Constitución de la República del Ecuador establece en el artículo 3 como un deber primordial del Estado, "(...) proteger el patrimonio natural y cultural del país" (CRE, 2008). En el artículo 379 de la misma norma, se señala que son parte del patrimonio cultural

tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, "2. Las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico".

En este sentido, el artículo 144 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), señala que:

Será responsabilidad del gobierno central, emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales, que correspondan a las categorías de: (...); las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos, o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico; (...) los cuales serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada.

De manera particular, el COOTAD señala en el artículo 55 como una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, "h. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines", en concordancia con el artículo 264 de la CRE.

También, el artículo 144 del código ibidem señala que, "Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines".

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016) determina en el artículo 10 como uno de los objetos del ordenamiento territorial, "La protección del patrimonio natural y cultural del territorio". Para ello, en el artículo 4.14 establece como uno de los tratamientos urbanísticos para suelo urbano, "a) Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas urbanas que posean un alto valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico o ambiental, con el fin de orientar acciones que permitan la





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

Dichas obligaciones y competencias se ejercen principalmente a través de los instrumentos de planificación urbanística, normativa especial y procedimientos administrativos destinados a controlar el uso y ocupación del suelo. Entre estos mecanismos, junto con la adecuada emisión de licencias urbanísticas constituye una herramienta clave para controlar las características de las intervenciones arquitectónicas y garantizar su compatibilidad con los entornos urbanos existentes.

El éxito de estas herramientas depende en gran medida de la adecuada interpretación y aplicación de la normativa urbanística por parte de las autoridades y personal administrativo local. Cuando los procesos de licenciamiento urbanístico no incorporan de manera integral los criterios de protección patrimonial establecidos en la normativa, existe el riesgo de que se autoricen intervenciones urbanísticas que puedan afectar la integridad de los conjuntos urbanos históricos.

En este contexto, el presente artículo presenta el caso del proyecto “Byron Herrera Santacruz”, el cual resulta particularmente relevante debido a que fue objeto de una acción de control por parte de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), en la que se determinó que la emisión de actos administrativos fue contrario a la normativa patrimonial aplicable.

### Desarrollo

El proyecto denominado “Byron Herrera Santacruz”, corresponde a una propuesta arquitectónica de sustitución y obra nueva ubicada en el núcleo urbano patrimonial de Guápulo. En este caso se ejecutó el reemplazo de construcciones preexistentes sin valor patrimonial por una edificación residencial de tres pisos y un subsuelo. El diseño contempla dos departamentos por planta, para un total de seis, además de parqueaderos y bodegas en el subsuelo. La estructura se desarrolla en hormigón armado y las fachadas combinan llenos y vacíos con cubiertas inclinadas.

La propuesta arquitectónica fue tramitada ante el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de un procedimiento de licenciamiento urbanístico especial, ejecutado por la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial, la Subcomisión de áreas históricas y la Comisión de áreas históricas, debido a su ubicación en un área de protección patrimonial. Dicho proceso culminó con la emisión de una licencia metropolitana urbanística que autorizó la ejecución de una nueva edificación en octubre de 2024.

La aprobación del proyecto se sustentó en informes técnicos emitidos por dependencias municipales competentes en materia de planificación territorial y patrimonio. Estos informes concluyeron que el proyecto cumplía con los

parámetros urbanísticos establecidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) vigente en ese momento, particularmente en lo relativo a las condiciones de edificabilidad que para el sector corresponden a: altura máxima de tres pisos, coeficiente de ocupación del suelo en planta baja 50% (150% en total en los 3 pisos) y forma de ocupación del suelo sobre línea de fábrica.

Sin embargo, es fundamental señalar que, si bien el PUGS es el instrumento que tiene como objetivo normar el uso y aprovechamiento del suelo de todo el cantón, el predio objeto del licenciamiento se localiza en el núcleo urbano de Guápulo, por lo cual, conforme la Declaratoria de Quito (1984), este polígono forma parte del Patrimonio Cultural del Estado, en concordancia con la UNESCO que declara a Quito como “Patrimonio Cultural de la Humanidad”.



Fuente: Archivo SOT

Este aspecto implica que las intervenciones en todo el polígono de Guápulo y demás núcleos urbanos y sectores históricos, cuenten con condiciones particulares a respetarse en ejercicio de la competencia exclusiva asignada a los GADM, relativa a “preservar, mantener, difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” (COOTAD, 2010).

En concordancia, la Ordenanza Metropolitana No. 052-2023 dispone que, “en las áreas patrimoniales se respetarán las especificaciones contenidas tanto en los mapas que se habilitan con esta normativa como en el PUOS y las disposiciones del presente capítulo”. Es decir que, en áreas patrimoniales,



Fuente: Archivo SOT

si bien el PUGS establece reglas generales, debe respetarse a la par lo establecido en la Ordenanza Metropolitana No. 052-2023. Con lo cual el GAD DMQ no solo debía observar la normativa urbanística establecida en el PUGS, también debía considerar toda la legislación local aplicable e incluirla en el análisis previo a la emisión de la licencia urbanística.

Durante el año 2025, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), toma conocimiento a través de denuncias ciudadanas, de una posible afectación al entorno urbano patrimonial de Guápulo por una edificación contraria a la normativa vigente.

Con ello, se inicia de oficio una investigación con el objetivo de determinar si el acto administrativo mediante el cual se autorizó el proyecto, se ajustaba a la normativa aplicable en materia de ordenamiento territorial y protección patrimonial.

Durante la ejecución de esta, se efectuó una revisión detallada del expediente técnico que sirvió de base para la aprobación del proyecto. Como resultado de este análisis, la autoridad de control identificó varias deficiencias en la evaluación técnica realizada por la administración municipal, particularmente en lo relacionado con la aplicación de los criterios de integración urbana exigidos

para intervenciones arquitectónicas ubicadas en entornos patrimoniales.

Uno de los aspectos centrales del análisis se relacionó con la evaluación de la línea de cubiertas predominante en el entorno urbano inmediato (Art. 3782, Ord. No. 052-2023). La normativa urbanística aplicable establece que las nuevas edificaciones ubicadas en sectores históricos deben integrarse adecuadamente con la morfología del entorno, considerando elementos como la altura de las edificaciones circundantes, la configuración volumétrica del conjunto urbano y la continuidad del perfil urbano. Estos criterios buscan preservar la coherencia visual y arquitectónica de los barrios históricos.

No obstante, la investigación demostró que los informes técnicos municipales se limitaron a verificar el cumplimiento de los parámetros cuantitativos establecidos en el instrumento de planificación territorial, sin incorporar un análisis detallado de la morfología urbana del sector. En particular, no se realizó una evaluación comparativa de la altura de las edificaciones existentes en el entorno inmediato, ni se analizó el impacto que la nueva edificación podría generar sobre la línea de cubiertas predominante en el tramo y manzana donde se ubica el predio.



La investigación permitió determinar que la mayoría de las edificaciones presentes en el entorno inmediato se desarrollan en alturas entre uno o dos niveles, lo que configura una escala urbana característica del sector. En contraste, el proyecto aprobado contemplaba una altura mayor (3 niveles), lo cual generaba una ruptura en el perfil urbano existente y producía un impacto visual significativo sobre el paisaje urbano del sector.

Con base en los elementos recopilados durante la investigación, la SOT concluyó que la emisión de la licencia urbanística se produjo como resultado de una interpretación incompleta de la normativa urbanística aplicable. Si bien el proyecto cumplía con ciertos parámetros cuantitativos de edificabilidad, la evaluación técnica realizada por la administración municipal no consideró adecuadamente los criterios cualitativos de integración urbana, que resultan obligatorios para intervenciones arquitectónicas ubicadas en áreas de valor patrimonial.

En consecuencia, la SOT determinó que la licencia urbanística fue emitida en contravención de la normativa vigente propia del GAD DMQ y contraria a la competencia exclusiva de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural del cantón. Esta situación configuró una infracción al haberse autorizado una intervención constructiva incompatible con las disposiciones normativas, destinadas a preservar las características urbanas del entorno histórico.

Como resultado del procedimiento sancionador, la Superintendencia dispuso la imposición de una multa económica. Además, se conminó como medida de reparación que: se gestionen los procedimientos correspondientes para declarar la nulidad de la licencia por los vicios identificados; y, se gestione el derrocamiento parcial del inmueble.

Esto garantiza la restitución de la armonía del entorno urbano y espacial, a fin de que la edificación se integre a la morfología protegida del núcleo de Guápulo, sin necesidad de eliminar la totalidad de la estructura si esta logra ajustarse a la normativa de áreas históricas.

Durante la ejecución de las medidas de reparación, es fundamental que se garantice en todo momento el respeto al debido proceso, la seguridad jurídica y los derechos adquiridos conforme al ordenamiento jurídico vigente.

## Conclusiones

Existe una estrecha relación entre la planificación urbana, la gestión del uso y ocupación del suelo y la protección del patrimonio cultural. En ciudades con una alta concentración de bienes patrimoniales, las decisiones relacionadas con la regulación de las intervenciones arquitectónicas tienen un impacto directo sobre la conservación de los paisajes urbanos históricos.

El caso analizado demuestra que la protección efectiva del patrimonio cultural no depende únicamente de la existencia de un marco normativo que reconozca su valor, sino también de la adecuada aplicación de dicho marco en los procesos administrativos relacionados con la gestión del territorio. En particular, los procedimientos de licenciamiento urbanístico constituyen uno de los principales instrumentos mediante los cuales los gobiernos locales materializan sus decisiones sobre el desarrollo urbano, por lo que su correcta aplicación resulta fundamental para garantizar la preservación de los entornos patrimoniales.

El caso destaca la importancia de incorporar evaluaciones integrales en los procesos de aprobación de proyectos arquitectónicos ubicados en áreas de valor histórico. La sola verificación de parámetros cuantitativos de edificabilidad, como la altura de edificación permitida o el coeficiente de ocupación del suelo, resulta insuficiente si no se complementa con un análisis cualitativo de la integración de las nuevas edificaciones con la morfología urbana existente. De manera particular, el proyecto cumplió con la normativa urbanística aplicable determinada en los instrumentos de planificación, sin embargo, este mero cumplimiento sin análisis del entorno inmediato ocasionó afectaciones directas al entorno histórico patrimonial circundante.

Desde una perspectiva institucional, el caso y su resolución establecen un precedente al coadyuvar a asegurar la correcta aplicación de la normativa urbanística y patrimonial, al disponer la corrección de una conducta administrativa que podía generar afectaciones irreversibles en un entorno urbano de alto valor histórico, reafirmando así el papel del control administrativo como una herramienta fundamental para la salvaguarda del patrimonio cultural de las ciudades.

## Bibliografía

- García-Hernández, M., De la Calle-Vaquero, M., y Yubero, C. (2021). Cultural heritage and urban tourism: Historic city centres under pressure. *Sustainability*, 13(3), 1345.
- González-Varas, I. (2020). Patrimonio cultural: Conceptos, debates y problemas actuales. Cátedra.
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). (1984). Declaratoria de Quito.
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). (2020). Resolución N. 114-DE-INPC-2020 sobre la ratificación del inventario de bienes inmuebles patrimoniales del Distrito Metropolitano de Quito.
- Muñoz-Viñas, S. (2020). Teoría contemporánea de la conservación del patrimonio cultural. Síntesis.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1972). Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.
- República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última reforma 2024.
- República del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2010. Última reforma 2024.
- República del Ecuador. (2013). Ley Orgánica de Cultura. Registro Oficial Suplemento No. 913 de 30 de diciembre de 2016. Última reforma 2024.
- República del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016. Última reforma 2024.
- Troitiño-Torrallba, L., y Troitiño-Vinuesa, M. (2022). Patrimonio urbano y planificación territorial: desafíos para la gestión sostenible de las ciudades históricas. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 54(211), 67-84.
- UNESCO. (1978). City of Quito (Ecuador): Nomination to the World Heritage List. UNESCO World Heritage Centre.



# DE LA NORMA AL HECHO

El reto de la participación ciudadana en la planificación territorial.

## Resumen

En Ecuador, la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) exige la incorporación de la participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica, este proceso se ha limitado al cumplimiento formal de la normativa, lo que ha generado baja legitimidad y poca apropiación por parte de la ciudadanía. El presente artículo expone la situación actual de los PDOT en relación con la participación ciudadana, y plantea la necesidad de un salto cualitativo en el rol de las Asambleas Locales. Se propone que su intervención no se limite a la etapa de elaboración, sino que se extienda hacia la ejecución y cogestión de lo planificado. Este enfoque permitiría fortalecer la legitimidad social, fomentar la apropiación colectiva del territorio y constituir un mecanismo efectivo para ejercer el Derecho a la Ciudad a través de la democracia directa.

**Palabras clave:** PDOT, Participación Ciudadana, Asambleas Locales, Derecho a la Ciudad, Democracia Directa.

## Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) concibe el derecho a la ciudad como una forma de gestión democrática del territorio mediante mecanismos directos de participación en la planificación. Bajo este enfoque, la participación ciudadana constituye un derecho sobre el suelo y sobre las decisiones que involucran al territorio. En consecuencia, la planificación territorial no se reduce a que un grupo de funcionarios determine de manera aislada el rumbo del territorio. Por el contrario, exige que sean los propios habitantes quienes se involucren en decisiones que promuevan el desarrollo del lugar que habitan (Murillo, F., & Schewitser, M, 2011).

### **La Planificación Participativa en los instrumentos de planificación territorial**

La reciente publicación *"Lecciones aprendidas y recomendaciones para la planificación, articulación*



**MGS. MARLLURI  
MONTEDEOCA CHÁVEZ**

INTENDENTE ZONAL 5-8 - SOT



**MGS. MARCO LEÓN SIZA**

ESPECIALISTA ZONAL - SOT

y gestión de los PDOT del nivel cantonal", retoma un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual evaluó la calidad de los PDOT en más de cincuenta cantones. La evaluación determinó que más del 80% de estos instrumentos presentan carencias significativas, especialmente en términos de calidad, legitimidad social y gestión (Rosero, A., & Kientz., D., 2025).

El estudio destaca la solidez del marco jurídico que regula la elaboración de los PDOT: la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP), el Código Orgánico Administrativo (COA), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), además de las normas técnicas que integran el Sistema Nacional



Fuente: Archivo SOT

Descentralizado de Planificación Participativa (SNPP). Desde esta perspectiva, no existiría una debilidad normativa, salvo aspectos que podrían mejorar. Las recomendaciones del estudio se realizan más bien, a la necesidad urgente de observar y aplicar adecuadamente la normativa vigente.

Entre los principales hallazgos se identifica un cumplimiento meramente formal de los procesos de participación ciudadana y, especialmente, una casi inexistente participación en la fase de ejecución. En la práctica, la participación suele limitarse a su mención en el diagnóstico particularmente en el mapeo de actores del componente institucional y en algunos proyectos de la fase de Propuesta. Ninguno de los planes evaluados contempla la intervención ciudadana en la cogestión ni en el seguimiento del Modelo de Gestión. Esta situación podría obedecer tanto a la falta de voluntad política como a debilidades técnicas de los equipos responsables. Sea cual fuere la causa, la ausencia de apropiación social reduce la legitimidad de los PDOT.

### **Las Asambleas Locales de Participación Ciudadana**

En este contexto, la ciudadanía no asume un rol efectivo en la toma de decisiones territoriales. Aunque existe una participación formal, esta es insuficiente para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la ciudad, que exige una gestión democrática del territorio. El reto consiste en involucrar a la ciudadanía a lo largo de todo el

proceso de planificación y ejecución, generando así legitimidad social y apropiación activa de los instrumentos.

Este desafío implica complejidades sociales: la diversidad de intereses puede generar conflictos si no se alcanzan mínimos consensos. Por ello, es fundamental promover espacios continuos de encuentro y deliberación. Desde una perspectiva histórica, la democracia se construye a través del debate colectivo orientado al bien común. Estos espacios, tradicionalmente denominados asambleas populares, anteceden a los mecanismos actuales de deliberación ciudadana (Villaroel, 2023).

En Ecuador, la LOPC garantiza los derechos de participación ciudadana como base de la democracia participativa en las distintas instancias del Estado, lo que incluye la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno. Bajo esa lógica, la participación se organiza mediante Asambleas Locales definidas para cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD). El artículo 56 de la LOPC establece que las Asambleas Locales son espacios de deliberación pública entre ciudadanía y autoridades, esto incide en el ciclo de las políticas públicas y en la gestión de lo público. Una de sus funciones principales es proponer agendas de desarrollo en territorio locales. Asimismo, el artículo 61 dispone la interrelación entre las asambleas de los diferentes niveles territoriales (parroquias, cantones, provincias, regiones). Para el caso de los GAD parroquiales fomenta la inclusión de escalas



territoriales de barrios, comunas, recintos. El objetivo es consolidar un sistema de participación que asegure la gestión democrática del territorio.

En el ámbito de la planificación territorial, las Asambleas Locales participan a través de los Consejos de Planificación Local, regulados por el artículo 66 de la LOPC, responsables de la formulación de los PDOT a partir de los objetivos estratégicos del territorio. Este mecanismo se articula con el COPyFP, que en su artículo 5 reconoce la Participación Ciudadana como un principio rector, y en el artículo 29 asigna al Consejo de Planificación Local funciones relacionadas con la formulación, actualización, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación participativa. Sin embargo, la composición de los Consejos de Planificación Local (Art. 28, COPYFP) otorga un mayor peso a las autoridades del Estado, lo que limita el pleno ejercicio de la participación ciudadana y la incidencia de las Asambleas Locales.

El verdadero reto es establecer un sistema de seguimiento ciudadano dentro del Modelo de Gestión de los PDOT, garantizando un acceso sostenido a la información que permita retroalimentar todo el proceso de manera cíclica. Esto fortalecería la apropiación ciudadana no solo de los planes, sino del territorio mismo.

## Conclusión

El marco legal de la participación ciudadana en el ámbito del ordenamiento territorial es amplio y robusto; por tanto, las limitaciones no son jurídicas, sino prácticas.

# EL DESAFÍO CONSISTE EN PASAR DE LA FORMALIDAD A LA EFECTIVIDAD, ES DECIR, DE LA NORMA AL HECHO

Esto demanda un fortalecimiento sustantivo del rol de las Asambleas Locales para que asuman funciones reales en la planificación, gestión y ejecución de las decisiones colectivas. Este salto cualitativo consolidará un mayor sentido de pertenencia respecto del territorio y constituirá un mecanismo concreto para ejercer el Derecho a la Ciudad, profundizando la democracia directa.



Fuente: Archivo SOT

## Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).
- Murillo, F., & Schewitser, M. (2011). Planear el Barrio. Urbanismo Participativo para construir el Derecho a la Ciudad (C. Hilos, Ed.).
- Rosero, A., & Kientz, D. (2025). Lecciones aprendidas y recomendaciones para la planificación, articulación y gestión de los PDOT del nivel cantonal (Trama, Ed.).
- Villaroel, M. (2023). Asambleas Locales Ciudadanas. Políticas Públicas. Vol.16. N° 1., 121-140.



# PABLO YÁNEZ

DOCENTE UNIVERSIDAD DUCENS



## **¿Cómo incide la reorganización del Estado, incluida la fusión de ministerios en 2025, en la rectoría de hábitat y vivienda a nivel nacional?**

La reorganización del Estado ejecutado por el Gobierno Nacional no ha cubierto las expectativas previstas, sobre todo en la rectoría de hábitat y vivienda. Fusionar ministerios especializados, si bien responde a criterios de eficiencia administrativa, ha disminuido la capacidad de ejecución y seguimiento de las políticas públicas en la materia. La concentración de funciones sin mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional debilita la planificación territorial y compromete el derecho a una vivienda digna y un hábitat seguro y sostenible.

## **¿Cuál ha sido el impacto de la planificación territorial en la región, y los desafíos futuros?**

En el Ecuador, la planificación territorial ha estructurado lineamientos positivos para las ciudades, ya que existe un marco normativo que permite el desarrollo territorial y ordenar el uso del suelo orientando el progreso de ciudades más sostenibles y resilientes. Sin embargo, se presentan grandes desafíos sobre todo en la calidad de información que generan los gobiernos autónomos por sus limitaciones políticas y técnicas. Es necesario fortalecer la gobernanza territorial con una participación interinstitucional y ciudadana más efectiva.



**¿Cuál es la importancia de que exista un órgano especializado que supervise el cumplimiento de la normativa en materia de ordenamiento territorial?**

La existencia de un órgano especializado en la supervisión en materia de ordenamiento territorial es fundamental para garantizar la eficacia de las políticas públicas de hábitat y vivienda. Este ente fortalece la capacidad de control, sanción y seguimiento, lo que previene la discrecionalidad en materia de planificación territorial, fomentando una mejor aplicación de la normativa vigente. Es necesario que este órgano se robustezca y realice un control más riguroso y especializado a todos los niveles de gobiernos autónomos.

**Desde su perspectiva, ¿cómo contribuye la vigilancia y el control del ordenamiento territorial para la garantía de derechos ciudadanos y el fortalecimiento de la confianza institucional?**

El control sobre los gobiernos autónomos descentralizados en temas de ordenamiento territorial genera una mejor aplicabilidad de las normas, aportando al desarrollo sostenible y resiliente de las ciudades, esto permite una coherencia entre los planes locales y las políticas nacionales e internacionales. En tal sentido, se promueve un crecimiento urbano equilibrado, se protegen áreas ecológicas y se delimitan zonas de riesgo, garantizando un hábitat seguro y una vivienda digna a los ciudadanos.

No obstante, en la actualidad la confianza institucional de estos GAD se ve en entredicho ya que las normativas

locales no responden a sus realidades y guardan inconformidades por la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Por ello, resulta indispensable robustecer los procesos de supervisión y asegurar que la planificación territorial se construya de manera participativa, técnica y ajustada a las necesidades locales.

**¿Cree usted que el rol de vigilancia y control ha permitido garantizar que el uso y la gestión del suelo respondan efectivamente a la planificación territorial aprobada, generando orden, previsibilidad y desarrollo sostenible en el territorio? ¿Cómo?**

El rol de vigilancia y control actual aún no garantiza una planificación territorial efectiva, ya que varios de los instrumentos normativos locales se limitan a su formalización en documentos y no desarrollan acciones concretas en el territorio. Varias de estas normativas carecen de estabilidad y claridad, lo que debilita la seguridad jurídica y dificulta que los ciudadanos anticipen las consecuencias de sus actos. Si bien la SOT ha iniciado varios procesos de control sobre los GAD, la mayoría de estos no han generado el resultado esperado. En tal sentido, es indispensable fortalecer la capacidad técnica y legal de este organismo.

Por otra parte, es necesario implementar capacitaciones normativas dirigidas al personal de los GAD, con el fin de fortalecer la comprensión y aplicación de la normativa en uso y gestión de suelo para generar un desarrollo sostenible del territorio desde las instituciones locales.





# CANALES DE : DENUNCIAS CIUDADANAS O PETICIONES RAZONADAS

## 1 Por escrito

La presentación de denuncias ciudadanas o peticiones razonadas lo podrá realizar por escrito y entregar en la matriz de la Superintendencia o en cualquiera de sus Intendencias Zonales.

El documento deberá incluir la **firma física** o **la huella** según corresponda.

CONSULTE LA UBICACIÓN DE LAS INTENDENCIAS ZONALES



## Verbal 2



La o las personas podrán **concurrir a las oficinas** de la Superintendencia y presentar de forma verbal su denuncia, la cual será atendida y reducida a escrito por una persona previamente designada.

## 3 Medios electrónicos

El o los denunciante/s o peticionario/s, podrán ingresar al sitio web **[www.sot.gob.ec](http://www.sot.gob.ec)** sección **Denuncias Ciudadanas/Peticiones Razonadas**. Allí deberán descargar el formulario digital previamente establecido, completarlo con la información solicitada y firmarlo electrónicamente. Posteriormente, el formulario deberá ser remitido a través del siguiente correo electrónico: **[buzon@sot.gob.ec](mailto:buzon@sot.gob.ec)**



La denuncia ciudadana o petición razonada deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 7 o 9 de la **Resolución No. SOT-DS-2025-010**



# Cumplimiento del control de construcciones, una tarea de todos



## MGS. SEBASTIÁN VALLEJO SUBÍA

DIRECTOR DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO,  
USO Y GESTIÓN DE SUELO - SOT

### Resumen

El presente artículo realiza una breve reflexión basada en las lecciones aprendidas durante la ejecución del Plan Anual de Control de 2025, en particular de la acción programada de control APC-004-2025 denominada "Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos".

**Palabras clave:** Control de construcciones, Norma Ecuatoriana de la Construcción.

### Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) garantiza el derecho a un hábitat seguro y a una vivienda adecuada y digna. Su cumplimiento se sustenta en un conjunto de leyes orgánicas, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y la Norma Ecuatoriana de

la Construcción. En este marco normativo, se han desarrollado diferentes instrumentos que permiten a los gobiernos cantonales y metropolitanos ejercer de manera adecuada sus competencias.

### Desarrollo

Ecuador es un país expuesto a diversas amenazas naturales debido a su ubicación geográfica. Al encontrarse dentro del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, presenta una elevada actividad sísmica, esto se vio reflejado en eventos como el terremoto de 1906, que alcanzó una magnitud de 8,8 -considerando uno de los sismos más grandes de la historia (Quinde y Reinoso, 2016)-, y el terremoto de 2016 que alcanzó una magnitud de 6,9. En este contexto resulta indispensable la aplicación de la Norma Ecuatoriana de la Construcción y exige la participación de los diferentes actores que inciden en la gestión del hábitat, con el fin de garantizar que la población acceda a entornos seguros.

En este sentido, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo ejecutó entre los meses de abril y diciembre de 2025, la acción programada de control APC-004-2025, denominada "Evaluación del proceso de control de la normativa en materia de construcción realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos". Esta acción tuvo como objetivo analizar el cumplimiento de las atribuciones de control en materia de construcciones, de conformidad con la normativa nacional y local de construcción, por parte de los gobiernos cantonales.



La presente evaluación comprendió la revisión integral de los procesos administrativos y técnicos vinculados al control de la normativa en materia de construcción. Para ello, se analizaron los actos administrativos, los procedimientos implementados, los mecanismos de control aplicados por los GAD evaluados y la normativa local que regula el control de las construcciones.

De manera complementaria, se realizaron inspecciones en territorio con la participación de un perito certificado en estructuras, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de la normativa nacional y local vigente, incluida la aplicación de la Norma Ecuatoriana de la Construcción, así como el adecuado ejercicio de las competencias de control en esta materia.

Para la ejecución de esta acción, la SOT realizó oportunamente solicitudes de información a las entidades administradas respecto a:

- Normativa local mediante la cual el GADM regula la construcción, reparación, transformación y/o demolición de edificaciones en su circunscripción territorial.
- Matriz con el reporte de los permisos emitidos por el GADM para la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción, correspondientes al año 2024.
- Matriz con el reporte de los procesos de control ejecutados por el GADM en relación con el cumplimiento de la normativa en materia de construcción, ejecutados en 2024.
- Los tres (3) expedientes mas recientes de los procesos de control ejecutados durante el año 2024, respecto al cumplimiento de la normativa en materia de construcción dentro de su circunscripción territorial.

Se seleccionaron 3 de los 221 municipios del país y se establecieron parámetros para la ejecución de la acción considerando cuatro (4) áreas de evaluación:

- Contar con ordenanza de control de construcciones actualizada y alineada a la Norma Ecuatoriana de la Construcción.
- Ejecución de procesos de control de construcciones.
- Realización de inspecciones de control de construcciones.
- Aplicación de procedimientos sancionadores a las personas que incumplen la norma.

Adicionalmente, al análisis de la información remitida por los administrados se sumaron inspecciones en territorio, realizadas en coordinación con funcionarios de los GAD, con el fin de identificar las

infraestructuras sujetas a peritaje estructural. Para ello, se definió una metodología que incorporó el uso de instrumentos tecnológicos para formular la esclerometría y detección de varillas, considerando varios capítulos de la Norma Ecuatoriana de la Construcción, como se presentan en la imagen 1.

Imagen 1. Capítulos de la NEC analizados en las estructuras mediante peritaje estructural



Fuente: Archivo DUGS, diciembre de 2025. Elaboración DUGS, 2026

De manera complementaria, las visitas técnicas permitieron identificar la forma en que se ejecutan los procesos de control en los GAD, así como las características de los procesos constructivos desarrollados en las edificaciones. A partir de los informes de inspecciones, los reportes técnicos del peritaje y el análisis de la información remitida por los GAD, se elaboraron informes preliminares, los cuales fueron notificados a las entidades conforme el debido proceso, para la presentación de descargos y posteriormente, se emitieron los informes finales en los que se identificaron hallazgos.

Imagen 2. Visita técnica a estructuras



Fuente: Archivo DUGS, diciembre de 2025. Elaboración DUGS, 2026



A diciembre de 2025, se iniciaron procedimientos administrativos sancionadores por presunto incumplimiento de control de la normativa en materia de construcción en las circunscripciones territoriales. En el caso específico de Colta, el proceso se fundamentó en la falta de actualización de la normativa local conforme a los requerimientos establecidos en la Norma Ecuatoriana de la Construcción.

Imagen 3. Resultados del análisis de los parámetros de la APC-004-2025.

GAD Evaluado	Colta	Tosagua	Pedro Carbo
Normativa Local	No cumple	No cumple	Cumple
Proceso de Control	Mayoría no cumple	No cumple	No cumple
Inspecciones	Mayoría cumple	No aplica	No aplica
Procedimiento Sancionador	Mayoría cumple	No aplica	No aplica

Fuente: Archivo DUGS, diciembre de 2025. Elaboración DUGS, 2026

Estos procedimientos, han generado reacciones positivas por parte de los administrados, quienes han reconocido incumplimientos en la normativa relacionada con el control de construcciones y, a su vez, han manifestado la disposición por corregir dichas conductas. Es así que, en el GAD Municipal de Colta se llevó a cabo el derrocamiento de una infraestructura en la que se identificaron fallas en el control y graves incumplimientos de la NEC.

Imagen 4. Nota de prensa respecto a ejecución de control en GADM Colta



Colta, vista panorámica. CORTESÍA DEL MUNICIPIO DE COLTA

## Municipio de Colta derroca infraestructura y evita sanción administrativa

Fuente: Diario Expreso, 24 de febrero de 2026.

Por su parte, en el GAD Municipal de Pedro Carbo, las autoridades se pronunciaron a través de sus redes sociales, manifestando su compromiso por cumplir con la sanción e instando a la ciudadanía a asumir un rol corresponsable en el cumplimiento de la normativa. De esta manera, más allá de la imposición de sanciones a los GAD, se promueve el reconocimiento de responsabilidades clave para el cumplimiento de la normativa, destacando la importancia de la participación de la ciudadanía en estos procesos.

Imagen 5. Publicación en redes sociales del GADM de Pedro Carbo

**ALCALDÍA CIUDADANA DE PEDRO CARBO**  
ADMINISTRACIÓN 2023 - 2027

**ACLARAMOS:**  
Son cinco casas que fueron evaluadas por el SOT de las cuales:

- 4 propietarios de casas recibieron el permiso de construcción en la administración municipal 2022.
- 1 propietario de casa recibió el permiso de construcción en la administración municipal del 2023.

Los permisos de construcción **NO SON UN SIMPLE REQUISITO ADMINISTRATIVO** es una herramienta que crea las condiciones técnicas para que las edificaciones protejan la vida e incluso el patrimonio de las familias. Con esto se evidencia que existe instancias superiores que fiscalizan y pueden llegar a sancionar a los municipios.

Esto también representa un **tema de corresponsabilidad ciudadana**, el municipio tiene la obligación de revisar, autorizar y controlar las edificaciones y por su parte los propietarios de cumplir conforme a lo autorizado.

Con respecto a las casas evaluadas, a más de sanciones pecuniarias la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo dispone la obligación de reparación de los bienes afectados.

Además se establece el **derecho de repetición a favor de la entidad sancionada EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EX SERVIDORES PÚBLICOS** que por su acción u omisión hayan permitido el cometimiento de la infracción.

Con este antecedente, **invitamos a la ciudadanía a obtener los permisos de construcción de sus edificaciones y cumplir con lo establecido de acuerdo a sus planos arquitectónicos y la NEC. Desde la Alcaldía reforzaremos el control y las sanciones respectivas por el incumplimiento en las construcciones.**

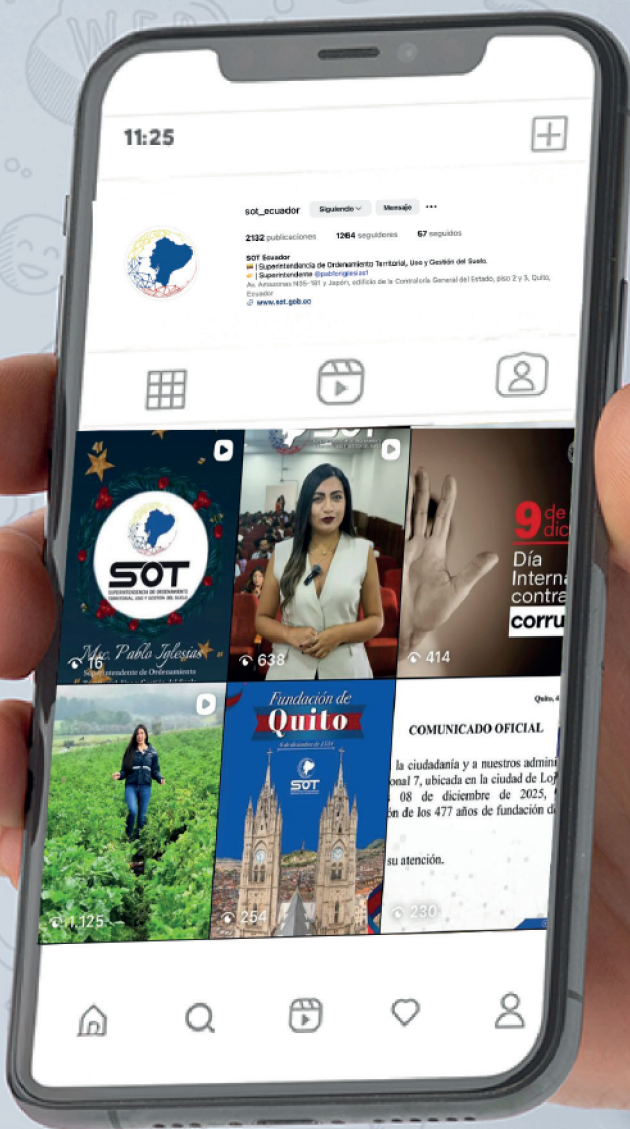
Fuente: Facebook de GADM de Pedro Carbo, 5 de marzo de 2026

La ejecución de las acciones programadas de control permiten incidir en cambios de conducta en los GADM, fortaleciendo la gestión local. Asimismo, contribuyen a visibilizar tanto la gestión de la Superintendencia como la necesidad de fortalecer procesos locales para el control de construcciones, con el propósito de promover ciudades más seguras y garantizar un hábitat adecuado para la ciudadanía.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. CRE. (2008). Constitución de la República del Ecuador.  
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2014). Norma Ecuatoriana de la Construcción. <https://www.mit.gob.ec/norma-ecuatoriana-de-la-construccion/>  
Quinde Martínez, Pablo, & Reinoso Angulo, Eduardo. (2016). Estudio de peligro sísmico de Ecuador y propuesta de espectros de diseño para la Ciudad de Cuenca. Ingeniería sísmica, (94), 1-26. Recuperado en 02 de abril de 2026, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-092X2016000100001&lng=es&tng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-092X2016000100001&lng=es&tng=es).

# Síguenos en:



# SOT Ecuador



# SOT

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

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