

TERRITORIO EN PERSPECTIVA

10 años del terremoto y de la LOOTUGS



INF  **SOT**

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



CONTENIDO

01

MARILYN CEPEDA V.

Del riesgo declarado al riesgo gestionado: ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo frente al riesgo de desastres.

02

**RUTH NATO P.
SEBASTIÁN VALLEJO S.**

LOOTUGS y la regulación de edificaciones y construcciones de alta concurrencia de personas: Diez años después del sismo de 2016.

03

DENYS MAIGUA P.

Reconstruir sin reconstruir el riesgo: lecciones territoriales del terremoto del 16A en Ecuador

Coordinación civil-militar, logística humanitaria y ordenamiento territorial a diez años del desastre.

04

FERNANDO BARRAGÁN O.

Entrevista

05

ANGIE PARRA G.

Retos de la LOOTUGS para superar la homogeneización en los procesos de regularización territorial.

**MISHEL GUILLÉN A.
CARLA MACHICADO S.**

Planificación territorial intercultural en estados plurinacionales: del marco constitucional a la co-construcción comunitaria en Ecuador y Bolivia

06

ALEJANDRA VILLAMARÍN A.

Diez años del terremoto de 2016 en Ecuador: transformaciones territoriales, memoria colectiva y fortalecimiento del ordenamiento del suelo.

07

PEDRO JIMÉNEZ P.

Entrevista

08

**HERNAN ESTAY G.
ANA MARTÍNEZ A.
WILSON RUALES P.**

A diez años de la LOOTUGS: desafíos regulatorios del suelo energético en Ecuador. el caso Villonaco y la transición energética.

09

MARCO LEÓN S.

MARLLURI MONTESDEOCA C.

Del plan estable de urbanización hacia el plan de uso y gestión de suelo.

Breves apuntes sobre planeamiento urbano en Ecuador.

10

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



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



DEL RIESGO DECLARADO AL RIESGO GESTIONADO:

ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo frente al riesgo de desastres



POR | MARILYN CEPEDA V.

Ingeniera geógrafa

Resumen

A diez años del terremoto de 2016 y de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo —LOOTUGS—, el presente artículo propone comprender el riesgo como una construcción territorial vinculada a decisiones de ocupación, regulación y gestión del suelo. Desde los aportes de Beck, Luhmann y Renn, se analiza la relación entre amenaza, exposición, vulnerabilidad y toma de decisiones públicas en el ordenamiento territorial ecuatoriano. El texto revisa el impacto del terremoto de 2016, las condiciones de habitabilidad y la integración del riesgo en los instrumentos de planificación. Se plantea que el ordenamiento territorial puede contribuir a pasar del riesgo declarado al riesgo gestionado cuando sus instrumentos orientan decisiones preventivas sobre la ocupación y transformación del suelo.

Palabras clave: riesgo de desastres; planificación territorial; gestión del suelo; LOOTUGS; asentamientos humanos.

Desarrollo

El riesgo no solo se expresa en el evento que ocurre, sino en las decisiones que previamente permitieron ocupar, construir o regularizar el suelo bajo determinadas condiciones. Hablar de riesgo territorial implica desplazar la mirada desde el fenómeno físico hacia los procesos sociales, institucionales y espaciales que pueden amplificar sus impactos. Un sismo, una inundación o un deslizamiento no producen por sí solos un desastre. Sus efectos dependen también de dónde se localizan las viviendas, cómo se construyen, qué tan expuesta está la población, qué información existe, qué controles se aplican y qué decisiones públicas o privadas han ordenado —o desordenado— el territorio.

Esta forma de comprender el riesgo se dialoga con autores como Beck (1992) y Luhmann (1993). Beck advierte que los riesgos contemporáneos no son externos al desarrollo, sino que muchas veces son producidos o amplificados por los propios procesos de modernización técnica, económica e institucional. Luhmann, por su parte, distingue entre peligros atribuidos al entorno y riesgos asociados a decisiones humanas. Esta base teórica resulta clave para el ordenamiento territorial, porque clasificar suelo, autorizar urbanizaciones, emitir licencias,

regularizar asentamientos, permitir edificaciones o no ejercer el control, son decisiones que pueden reducir, desplazar o reproducir condiciones de riesgo.

El terremoto de 2016 permite observar esta relación entre amenaza, exposición y condiciones territoriales. Según el Informe de Situación N.º 65 de la Secretaría de Gestión de Riesgos (2016), el evento dejó 661 personas fallecidas, 12 desaparecidas, 6.274 atenciones de salud vinculadas al sismo y 28.678 personas albergadas. Los mayores daños se concentraron en Manabí y en zonas específicas como Pedernales y Chamanga. La intensidad macrosísmica máxima fue evaluada en grado IX de la escala EMS-98, asociada con daños severos y generalizados en edificaciones. Estos datos muestran que un desastre no puede explicarse únicamente por la energía liberada por una amenaza, sino por su interacción con el suelo, la localización de los asentamientos, las condiciones constructivas, los servicios disponibles y la capacidad de respuesta institucional.

La terminología internacional de reducción del riesgo de desastres define el riesgo en función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad. En la misma línea, el Marco de Sendai 2015-2030 plantea reducir los riesgos existentes y prevenir



Figura 1: Colapso estructural posterior al terremoto de 2016 en Ecuador. **Fuente:** CNN en Español, 2017.

la aparición de nuevos riesgos mediante medidas integradas de carácter económico, jurídico, estructural, social, ambiental, tecnológico, político e institucional (Naciones Unidas, 2015, 2016). Para la planificación territorial, esto implica que no basta con identificar amenazas: es necesario actuar sobre las condiciones que pueden transformar esas amenazas en desastres.

En Ecuador, esta discusión es muy relevante al observar las condiciones materiales de habitabilidad. El Informe Nacional sobre el avance de la implementación de la Nueva Agenda Urbana señala que, en 2015, el 27% de la población en sectores amanzanados —aproximadamente 2.861.550 personas— vivía en asentamientos irregulares, de los cuales el 69% se concentraba en zonas urbanas.

A ello se suma que, para 2024, el déficit habitacional cuantitativo nacional alcanzaba el 13,2%, mientras que el déficit cualitativo llegaba al 42,6%. Estas cifras permiten entender la vulnerabilidad como una realidad territorial concreta: viviendas inadecuadas, urbanización incompleta, acceso desigual a servicios y formas de ocupación que incrementan la exposición frente a amenazas naturales y antrópicas.



Figura 2: Ocupación residencial en ladera con signos de erosión e inestabilidad del talud, asociada a condiciones de exposición frente a procesos de remoción en masa.

Fuente: Diario Hoy, reproducida por el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, 2011.

**EL DESAFÍO NO ES SOLO
MAPEAR AMENAZAS,
SINO IMPEDIR QUE
NUEVAS DECISIONES
DE URBANIZACIÓN,
INFRAESTRUCTURA
O REGULARIZACIÓN
CONSOLIDEN
VULNERABILIDADES
FUTURAS.**



En este punto, la LOOTUGS ofrece una entrada normativa fundamental, al establecer reglas para el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo urbano y rural, vinculadas con el derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna. La ley dispone que los GAD municipales y metropolitanos clasifiquen el suelo, definan sus usos e incorporen la identificación de riesgos naturales y antrópicos en su ámbito territorial. Así, la gestión del suelo puede operar como herramienta preventiva al definir áreas ocupables, zonas sujetas a restricciones, condiciones de edificación y responsabilidades públicas y privadas.

Sin embargo, contar con planes, mapas o normas no garantiza por sí sola una gestión efectiva. El Informe Nacional de la Nueva Agenda Urbana de 2025 indica que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos evaluó 125 PDOT e impulsó un grado promedio de integración de la gestión de riesgos de 46,72% en estos instrumentos. El dato evidencia avances, pero también revela que la incorporación del riesgo en la planificación local sigue siendo parcial y heterogénea.

A esta limitación se suma un problema central: la calidad y disponibilidad de información territorial. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo –SOT– presenta un análisis sobre asentamientos humanos y muestra que el 84% de los GAD municipales y metropolitanos no remitió información al ente rector de hábitat y vivienda. Solo 36 GAD, equivalentes al 16%, reportaron algún tipo de información, y apenas 10 presentaron tanto el informe técnico-jurídico como la información geográfica completa. Estos resultados refuerzan una idea clave: sin información confiable sobre ocupación, vulnerabilidad y condiciones territoriales, la planificación pierde capacidad preventiva y el control se vuelve tardío o insuficiente.

Desde la perspectiva de Renn (2008), gestionar el riesgo supone tomar decisiones bajo incertidumbre, valorar escenarios posibles y sostener respuestas institucionales en contextos de complejidad. En el ordenamiento territorial, esto implica que los estudios técnicos, catastros, mapas de amenaza o diagnósticos de vulnerabilidad solo tienen capacidad preventiva cuando inciden en decisiones concretas

sobre localización, habilitación, edificación, regularización y fiscalización.

La discusión deja una reflexión central, la prevención no empieza únicamente en la emergencia, sino en la forma en que se orienta el crecimiento, la ocupación y la transformación del territorio. Cuando los instrumentos normativos dialogan con evidencia técnica, capacidades locales y seguimiento institucional, la planificación territorial amplía su alcance actual y puede convertirse en una práctica anticipatoria-prospectiva del riesgo. En ese tránsito se ubica el paso del riesgo declarado al riesgo gestionado: no como una meta abstracta, sino como una forma concreta de construir territorios más seguros.



Autora. Marilyn Cepeda V.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento No. 790.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A sociological theory*. De Gruyter.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2025). *Informe nacional sobre el avance de la implementación de la Nueva Agenda Urbana*. República del Ecuador.
- Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Renn, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016). *Informe de Situación N.º 65 – 16/05/2016. Terremoto 7.8° – Pedernales*. Gobierno del Ecuador.
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2026). *INFO SOT, Revista N.º 34, marzo 2026: Praxis de la vigilancia y control*. SOT.



LOOTUGS Y LA REGULACIÓN

DE EDIFICACIONES Y CONSTRUCCIONES

DE ALTA CONCURRENCIA DE PERSONAS:

Diez año después del sismo de 2016



POR | RUTH NATO P.

Analista de procesos sancionatorios 2 - SOT



POR | SEBASTIÁN VALLEJO S.

Magíster en gobierno de la ciudad con mención en desarrollo de la ciudad.

Resumen

Este artículo expone los principales elementos técnicos normativos con los que cuenta el país para la regulación de las construcciones y la necesidad de continuar con la vigilancia y el control para incidir en una cultura de construcción resiliente como resultado de los aprendizajes del terremoto del 16 de abril de 2016.

Palabras clave: Norma Ecuatoriana de la Construcción, Terremoto, 16 de abril, construcción, Transitoria 11.

El terremoto de abril de 2016, una catástrofe en el sector norte del país

El sábado 16 de abril de 2016, a las 18h58 hora local, Ecuador vivió uno de los eventos sísmicos más devastadores de su historia. El terremoto, de magnitud 7,8 Mw, tuvo su epicentro frente a las costas del cantón Pedernales, en la provincia de Manabí, a apenas 20 km de profundidad (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016b; Pinzón et al., 2021).

El resultado de este evento fue devastador: cerca de 668 personas fallecidas, más de 16.000 heridos y más de 28.000 personas albergadas en refugios temporales. Los daños materiales superaron los 3.350 millones de dólares, con miles de edificaciones colapsadas o severamente afectadas en las provincias de Manabí, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Santa Elena y Santo Domingo; siendo las ciudades de Pedernales, Portoviejo y Manta las que tuvieron mayor afectación, con la mayor concentración de víctimas y destrucción (Sánchez y Simbaña, 2024).

Entre los factores que agravaron el impacto del sismo, se identificaron la mala calidad constructiva de edificaciones que no cumplían con normas sismorresistentes, la ausencia de evaluaciones previas de riesgo estructural en edificios de uso público y la falta de instrumentos jurídicos que obligaran a los gobiernos a actuar preventivamente, aun cuando la Norma Ecuatoriana de la Construcción se encontraba vigente.

La Norma Ecuatoriana de la Construcción, NEC-15

La Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC-15) es el instrumento de carácter técnico normativo de



Fuente: El Comercio, 2025

obligatoria implementación en el país respecto a lo que debe observarse en el ámbito de la construcción, para garantizar que los procesos relacionados, desde el diseño hasta la edificación y su respectivo control, se realicen en condiciones adecuadas de seguridad, calidad, habitabilidad y funcionalidad en las edificaciones. De tal manera que se priorice la protección de la vida de las personas y la reducción de riesgos. (MIT, 2026)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS: respuesta normativa al desastre

El 5 de julio de 2016, se promulgó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016). Esta norma estableció los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias



de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, promoviendo el derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo [LOOTUGS], 2016).

Uno de los elementos más relevantes de la LOOTUGS, en directa respuesta al terremoto del 16 de abril de 2016, fue la inclusión de la Disposición Transitoria Décimo Primera (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016). Esta disposición obligó tanto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos (GADM) como a las entidades del Gobierno Central, a realizar, en el plazo de un año, una evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes en su jurisdicción, en especial las de alta concurrencia de personas, según los parámetros establecidos por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS).

Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS) y sus parámetros técnicos

Mediante Registro Oficial N° 333 de 19 de noviembre de 2020, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo expidió la Resolución N° 008-CTUGS-2020, que estableció los parámetros técnicos y administrativos para la evaluación de infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes de alta concurrencia de personas (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo [CTUGS], 2020). La Resolución contempla la ejecución de cuatro fases y un reporte anual ante la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) sobre la ejecución de estos procesos, para lo cual la SOT implementó un módulo digital denominado “Transitoria 11” en el Sistema Integrado de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SIOTUGS).

Acciones de vigilancia por parte de la SOT en cumplimiento de la Resolución N° 008-CTUGS-2020

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, creada por la LOOTUGS como un organismo técnico de vigilancia y control, incorporó en sus planes anuales de vigilancia de los años 2022 y 2023 acciones programadas con el objetivo de verificar la carga correcta de información en el SIOTUGS, módulo “Transitoria 11”, por parte de los GADM y entidades del Gobierno Central.

Los resultados obtenidos, con corte 31 de octubre de 2023 fueron: de un total de 312 entidades sujetas

a vigilancia, 221 GAD municipales y metropolitanos, y 91 entidades del Gobierno Central; únicamente el 25% (44) de los GAD y el 16% de las entidades del Gobierno Central habían registrado información en la plataforma. Esto significa que el 75% de los GAD y el 84% del Gobierno Central no cumplían con la obligación establecida en la ley hasta esa fecha.

Prevención, una deuda pendiente

La adopción y el cumplimiento de códigos sismorresistentes como la Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC-15), constituye el factor determinante en la reducción del riesgo estructural. Existe evidencia de que las edificaciones construidas bajo normativas sismorresistentes modernas presentan menor vulnerabilidad que aquellas erigidas con anterioridad a la implementación de dichos códigos. (Bendejiba et al., 2023, como se citó en Fernández et al., 2026)

Han transcurrido diez años desde el terremoto del 16 de abril de 2016, Ecuador construyó un marco jurídico en el que se obligó a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos y entidades del gobierno central a realizar un levantamiento de información. Sin embargo, las acciones de vigilancia realizadas por parte de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo indican que la implementación de la normativa no es suficiente.

Ecuador es un país sísmicamente activo. La historia demuestra que los terremotos volverán a suceder; la diferencia entre una tragedia evitable y una catástrofe previsible radica en las acciones que se tomen antes del próximo evento (Sánchez-Cortez y Simbaña-Tasiguano, 2024). El desafío radica en fortalecer capacidades para el cumplimiento efectivo de la NEC-15 que como indican algunos autores, como Fernández et al. (2026), es técnicamente robusta para nuevas construcciones, no obstante, su aplicación en las edificaciones existentes y en la vivienda informal es mínima.

EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO DEBE ESTAR ACOMPAÑADO DE ACCIONES CONJUNTAS DE LAS DIFERENTES INSTITUCIONES INVOLUCRADAS DESDE LA RECTORÍA, CÁMARAS DE LA CONSTRUCCIÓN Y QUIENES TIENEN ATRIBUCIONES DEL CONTROL, DE MANERA TAL, QUE PUEDAN GENERARSE LAS CONDICIONES ADECUADAS PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE CONTAR CON UN HÁBITAT SEGURO Y SALUDABLE.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). Registro Oficial N.º 790, 5 de julio de 2016. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Us-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo [CTUGS]. (2020). Resolución N.º 008-CTUGS-2020: Parámetros para la evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes de alta concurrencia de personas. Registro Oficial N.º 333, 19 de noviembre de 2020. <https://www.habitatvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/Parametros-para-la-evaluacion-de-las-infraestructuras-Res-008.pdf>

- Ministerio de Infraestructura y Transporte [MIT]. (2026) <https://www.mit.gob.ec/norma-ecuatoriana-de-la-construccion/>

- Sánchez, J. L. y Simbaña, M. (2024). Terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador: Una visión general de los acontecimientos y lecciones aprendidas. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre

- Reducción del Riesgo de Desastres REDER, 8(2), 83-98. <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/159>

- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016b). Informe de situación N° 65 - 16/05/2016. Terremoto 7.8. Pedernales.

- Fernández Sánchez, L. J.; Quintana Vásquez, R. S.; Fernández Sánchez, D. E.; et Fernández Delgado, L. M. (2026) “Vulnerabilidad sísmica y normativa constructiva en la Sierra de Ecuador: Una revisión sistemática de la literatura”, RIG, vol. 5, no. 1, pp. 170-187, Apr. doi: 10.62943/rig.v5n1.2026.499.



RECONSTRUIR SIN RECONSTRUIR EL RIESGO: lecciones territoriales del terremoto del 16A en Ecuador

Coordinación civil-militar, logística humanitaria y ordenamiento territorial a diez años del desastre



POR | DENYS MAIGUA P.

Especialista en gestión de riesgos de desastres, operaciones de emergencia, logística humanitaria y planificación para la reducción del riesgo territorial.

Resumen

El terremoto del 16 de abril de 2016 representó uno de los eventos más devastadores de la historia reciente del Ecuador y marcó un punto de inflexión para la gestión de riesgos, la planificación urbana y el ordenamiento territorial en el país. La emergencia evidenció debilidades estructurales relacionadas con la coordinación interinstitucional, telecomunicaciones de emergencia, logística humanitaria, control urbano y ocupación de zonas vulnerables.

El presente artículo expone una visión técnica y operativa desde la experiencia desplegada en Pedernales, Jama, San Vicente, Bahía de Caráquez y Muisne abordando aspectos relacionados con la coordinación civil - militar, la asistencia humanitaria y la implementación de alojamientos temporales para población damnificada. Asimismo, reflexiona sobre las lecciones aprendidas en materia de reconstrucción resiliente, planificación territorial y reducción del riesgo de desastres a una década del 16A y de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

La experiencia demuestra que la reducción del riesgo no depende únicamente de la capacidad de respuesta ante emergencias, sino también de la manera en que se planifica, ocupa y gestiona el territorio.

Palabras clave: Terremoto 16A, ordenamiento territorial, gestión del riesgo, reconstrucción resiliente, logística humanitaria, coordinación civil - militar.

COLAPSO DEL TERRITORIO Y LA RESPUESTA OPERATIVA

La noche del 16 de abril de 2016 no solo colapsaron edificaciones en la costa ecuatoriana; también colapsaron las comunicaciones, los accesos y la capacidad de respuesta local en varias zonas afectadas. El terremoto de magnitud 7.8 Mw golpeó severamente a Manabí y Esmeraldas, dejando cientos de fallecidos, miles de damnificados y una crisis humanitaria de gran magnitud.

Las primeras horas estuvieron marcadas por la incertidumbre e información fragmentada. Varias vías de acceso presentaban daños o interrupciones, mientras que los sistemas de telecomunicaciones operaban de forma limitada. En este contexto, la movilización aérea desde Manta hacia Pedernales permitió un rápido ingreso de personal técnico y operativo a las zonas críticas.

Sin embargo, ingresar al territorio era apenas el inicio del desafío. Permanecer operando requería autonomía logística total. La falta de infraestructura



Foto 1: Coordinación interinstitucional en terreno – Pedernales.
Fuente: Archivo personal



funcional obligó a muchos equipos a trabajar de forma adversa sin contar siquiera con recursos mínimos como carpas unipersonales, mochilas de despliegue, reverberos, reservas propias de alimentación y agua para sostener jornadas continuas de operación.

LA AUTOSUFICIENCIA DEJÓ DE SER UNA VENTAJA Y SE CONVIRTió EN UNA NECESIDAD OPERATIVA, LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN EN TERRENO PERMITió MANTENER PRESENCIA PERMANENTE EN LA ZONA CERO, MIENTRAS LAS INSTITUCIONES INTENTABAN ORGANIZAR UNA RESPUESTA NACIONAL FRENTE A UN ESCENARIO SIN PRECEDENTES EN EL PAÍS.



Foto 2: Entrega de asistencia humanitaria en modalidad cooperación civil - militar, Pedernales.

Fuente: Archivo personal

COORDINACIÓN CIVIL - MILITAR Y LOGÍSTICA HUMANITARIA

La magnitud del desastre obligó a una rápida articulación entre Fuerzas Armadas, cuerpos de bomberos, Policía Nacional, organismos humanitarios y personal técnico desplegado en territorio. La capacidad logística militar fue fundamental para habilitar accesos, movilizar suministros, garantizar seguridad y facilitar evacuaciones hacia sectores aislados.

En diferentes puntos de Manabí y Esmeraldas se instalaron puestos de comando improvisados donde convergían autoridades civiles y mandos operativos para coordinar acciones de búsqueda, rescate y asistencia humanitaria. Aunque existieron limitaciones de interoperabilidad, duplicidad de funciones y problemas de comunicación, la experiencia operativa permitió sostener la respuesta durante los momentos más críticos.

La distribución de ayuda humanitaria representó uno de los principales retos logísticos. El colapso parcial de vías y servicios básicos dificultó el abastecimiento hacia comunidades afectadas, obligando a improvisar mecanismos de transporte, seguridad y control para garantizar la entrega de alimentos, agua y asistencia básica.

El terremoto dejó una lección clara: la coordinación interinstitucional no puede improvisarse durante la emergencia, la preparación conjunta, los protocolos comunes y los sistemas redundantes de comunicación deben fortalecerse antes de que ocurra el desastre.

ALOJAMIENTOS TEMPORALES Y RECONSTRUCCIÓN

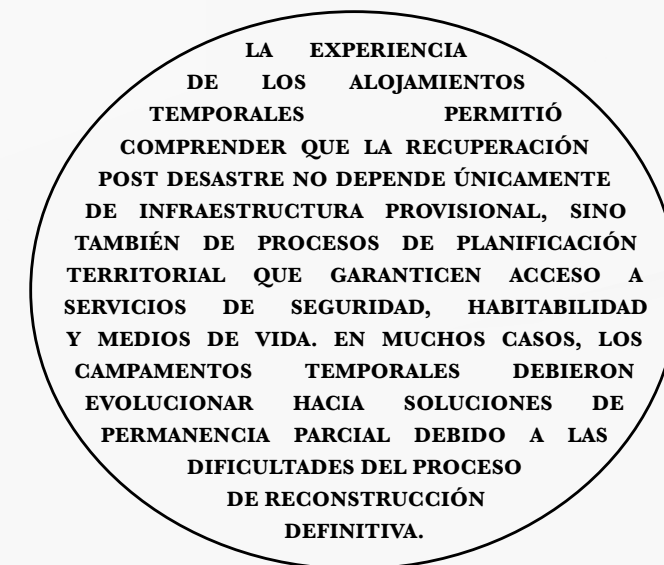
Uno de los procesos más importantes desarrollados tras el 16A fue la implementación de alojamientos temporales para miles de familias damnificadas. Lo que inicialmente surgió como una respuesta inmediata, terminó permaneciendo durante casi 18 meses en varios sectores afectados, convirtiéndose en uno de los primeros grandes antecedentes nacionales sobre gestión de alojamientos post desastre.



Foto 3: Primer campamento temporal implementado en terminal de Pedernales.

Fuente: Archivo personal

La experiencia permitió identificar necesidades críticas relacionadas con habitabilidad, saneamiento, protección, seguridad y recuperación comunitaria. También evidenció la importancia de incorporar estándares técnicos y planificación previa para atención prolongada de población desplazada.



Esto evidenció la necesidad de incorporar dentro de los instrumentos de planificación territorial criterios relacionados con reasentamientos seguros, zonas aptas para expansión urbana y estrategias de reconstrucción resiliente que reduzcan futuras condiciones de exposición y vulnerabilidad. Reconstruir sin reducir riesgos significa trasladar nuevamente la vulnerabilidad a futuras generaciones.

EL TERREMOTO COMO PUNTO DE INFLEXIÓN PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El terremoto del 16 de abril de 2016 evidenció que los desastres no son únicamente consecuencia de amenazas naturales, sino también del crecimiento urbano desordenado, la ocupación de zonas vulnerables y las debilidades históricas en los mecanismos de control territorial.

En este contexto, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) representó un avance importante para fortalecer las competencias de planificación y control urbano de los gobiernos autónomos descentralizados, incorporando criterios de sostenibilidad, gestión del riesgo y uso adecuado del suelo.

A una década del terremoto, persisten desafíos relacionados con asentamientos informales, reconstrucción en zonas expuestas y limitada aplicación técnica de instrumentos territoriales. La reducción del riesgo de desastres no puede entenderse únicamente como una responsabilidad



de los organismos de emergencia; debe integrarse de manera estructural dentro de la planificación territorial y el desarrollo urbano del país.

La resiliencia territorial no depende únicamente de la capacidad de respuesta institucional frente a una emergencia, sino de la capacidad de las ciudades y comunidades para planificar su crecimiento de manera segura, sostenible y adaptada a las amenazas existentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Más allá de romantizar el desastre, el evento ocurrido el 16A evidenció debilidades en la coordinación, telecomunicaciones, planificación territorial y preparación comunitaria, pero también mostró la capacidad de resiliencia y compromiso operativo de cientos de socorristas y voluntarios.

Entre las principales recomendaciones se destacan: fortalecer la coordinación civil - militar, consolidar sistemas de telecomunicaciones de emergencia, fortalecer capacidades nacionales de búsqueda y rescate, profesionalizar la logística humanitaria, incorporar la gestión de riesgos dentro de la planificación territorial y promover una cultura permanente de prevención y preparación comunitaria.

El Ecuador seguirá enfrentando amenazas naturales de gran magnitud, la diferencia estará en la capacidad institucional y social para aprender de las experiencias pasadas y transformar esas lecciones en acciones concretas de reducción del riesgo para una mejor preparación para la respuesta, más humanitaria, más técnica y menos política.

La verdadera reconstrucción no concluye cuando terminan las obras físicas o disminuye la atención mediática sobre una emergencia. La reconstrucción real ocurre cuando el país logra transformar las lecciones del desastre en políticas públicas, planificación territorial responsable y capacidades institucionales instaladas para reducir la vulnerabilidad de sus comunidades frente a futuras amenazas.

La principal lección del 16A es que el riesgo no se origina únicamente en la amenaza sísmica, sino en la forma en que ocupamos y gestionamos el territorio. La planificación urbana, el control del uso del suelo y el cumplimiento de normas constructivas representan herramientas fundamentales para evitar que futuros desastres vuelvan a convertirse en tragedias humanas y sociales.

Bibliografía

- Sánchez-Cortez, J.L. & Simbaña-Tasiguano, M. (2024). Terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador: una visión general de los acontecimientos y lecciones aprendidas. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER, 8(2), 83-98.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016). Informes de situación - Terremoto 7.8 Pedernales. Gobierno del Ecuador.
- Plan Reconstruyo Ecuador. (2016). Informe trimestral de gestión (mayo - agosto 2016). Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). Registro Oficial Suplemento 790.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.



BERNANDO BARRAGÁN OCHOA

Profesor investigador de la FLACSO

En su criterio ¿Cuál es el hito más significativo de la aplicación de la LOOTUGS en el Ecuador?

La LOOTUGS marcó un punto de inflexión en la forma de comprender el suelo dentro de la acción pública. Al vincular planificación, regulación del suelo, gestión de riesgos y control territorial, se abrió la posibilidad de construir una capacidad de gobierno territorial más articulada. Este avance, sin embargo, sigue siendo incompleto: la ley no resolvió por sí sola los problemas históricos de la planificación territorial en Ecuador, pero sí posicionó el uso y la gestión del suelo como dimensiones estratégicas del desarrollo y de la gestión pública.

Antes de la LOOTUGS, los instrumentos de planificación territorial dejaban una amplia brecha entre el modelo territorial de los planes y las clasificaciones del uso y gestión del suelo. La ley intentó cerrar esa distancia al vincular el ordenamiento territorial con el uso y gestión del suelo, especialmente a través de los PUGS.

Uno de los principales aportes de la LOOTUGS ha sido plantear un renovado marco de comprensión institucional sobre el suelo y el territorio. Esto implica reconocer que el suelo no es solamente un soporte físico ni una mercancía aislada, sino una dimensión estructural del desarrollo, donde se expresan relaciones de poder, desigualdades, condiciones de riesgo, disputas sobre el uso del territorio y posibilidades diferenciadas de acceso a la ciudad y a los recursos territoriales.

El desafío es que ese hito sigue en construcción. La existencia de instrumentos normativos no garantiza automáticamente mejores decisiones territoriales. Persisten problemas de capacidad técnica, información incompleta, debilidad institucional, presiones sobre el suelo rural, expansión urbana desordenada y baja apropiación ciudadana de los instrumentos de planificación. En este sentido, el alcance de la LOOTUGS

depende de la capacidad para pasar de una normativa a una práctica pública de gobierno del territorio.

A 10 años del terremoto de 2016 en Ecuador, ¿cuáles considera que han sido las técnicas más relevantes que el país ha logrado incorporar en materia de planificación territorial y gestión de riesgos?

A diez años del terremoto de 2016, uno de los aprendizajes más importantes ha sido comprender que el riesgo no puede analizarse únicamente desde la amenaza. El país ha avanzado, aunque de manera

todavía incompleta, hacia una lectura más territorial del riesgo, en la que se consideran exposición, vulnerabilidades y capacidades.

En términos técnicos, se han incorporado con mayor fuerza herramientas de cartografía de amenazas, análisis geoespacial, identificación de zonas expuestas, sistemas de información territorial, modelos de susceptibilidad, análisis de vulnerabilidad y criterios de riesgo en los instrumentos de planificación. También el contexto global ha permitido acceder a nuevas fuentes de información: imágenes satelitales, sensores remotos, modelos digitales de elevación, plataformas abiertas, información climática y metodologías geoespaciales cada vez más sofisticadas.

Sin embargo, estas técnicas deben entenderse como capacidades en construcción. No están plenamente consolidadas ni distribuidas de manera homogénea en el territorio nacional. Hay GAD que han logrado avances importantes, mientras otros todavía enfrentan limitaciones básicas de información, personal técnico, catastros actualizados o capacidad de análisis. En algunos casos, la brecha incluso se amplía: existe más información disponible globalmente, pero no siempre hay capacidades para interpretarla, integrarla y convertirla en decisiones.

El reto sigue siendo enorme. El país necesita producir mejores datos sobre el territorio, no solo sobre amenazas. Se requiere información sobre dinámicas de ocupación, calidad de las edificaciones, infraestructuras críticas, movilidad, vulnerabilidad social, capacidades comunitarias, servicios, cambios de uso del suelo, entre otras temáticas. La técnica más relevante, por tanto, no es simplemente producir mapas, sino lograr que esa información condicione decisiones sobre dónde se construye, cómo se regula, qué se protege, qué se consolida y qué formas de ocupación deben corregirse o evitarse.

¿Cómo se puede fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales para ejercer un control eficaz en materia de gestión de riesgos y construcción?

El primer punto es reconocer la profunda diversidad de los gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. No todos los GAD tienen las mismas capacidades técnicas, fiscales, administrativas ni políticas. Hay municipios con equipos especializados, sistemas de información relativamente consolidados y mayor capacidad de control, pero también hay GAD pequeños o medianos que enfrentan alta rotación de personal, catastros incompletos, dependencia de consultorías, baja recaudación y limitaciones para sostener unidades técnicas de planificación, riesgos o control urbano.

Por eso, el fortalecimiento no puede reducirse a capacitaciones puntuales. La capacitación es necesaria, pero insuficiente si no existe continuidad institucional. Uno de los problemas más graves es la pérdida de memoria técnica en cada cambio de administración. Cuando los equipos se renuevan constantemente, los procesos se interrumpen, los aprendizajes se pierden y la planificación vuelve a empezar desde cero. La gestión del territorio requiere acumulación de conocimiento, estabilidad de equipos y continuidad de criterios técnicos.

Para ejercer un control eficaz en materia de riesgos y construcción se necesitan, al menos, cinco condiciones. Primero, catastros actualizados y multifinalitarios, que sirvan no solo para recaudar, sino para planificar, controlar, identificar exposición y orientar inversiones. Segundo, equipos técnicos permanentes, con perfiles adecuados en planificación, geografía, gestión de riesgos, arquitectura, ingeniería, catastro, derecho urbanístico y participación. Tercero, procedimientos claros para permisos, inspecciones, fiscalización y sanción. Cuarto, sistemas interoperables de información entre suelo, construcción, riesgos, catastro y planificación. Quinto, acompañamiento técnico diferenciado desde el nivel nacional y desde las entidades de control.



El control no nace únicamente de una competencia legal. Una ordenanza puede establecer obligaciones, pero si no hay personal, información, presupuesto, respaldo político y continuidad administrativa, el control se vuelve débil o reactivo. La sanción es necesaria cuando existen incumplimientos, pero no sustituye la construcción de capacidades. Un verdadero control



territorial requiere instituciones capaces de sostener decisiones técnicas frente a presiones políticas, económicas e inmobiliarias.

En un contexto marcado por el evento del 16A y la implementación de la LOOTUGS, ¿Qué significa actualmente planificar con “perspectiva territorial”?

Más que hablar de una “perspectiva territorial” como si fuera un enfoque adicional, diría que el territorio debe ser consustancial a la planificación pública. No hay problema público que ocurra en abstracto. La pobreza, el riesgo, la vivienda, la movilidad, la inseguridad, la producción, la degradación ambiental, el acceso a servicios o la desigualdad se expresan territorialmente. Se producen en lugares concretos, afectan de manera diferenciada a la población y se relacionan con infraestructuras, actores, escalas, mercados, instituciones y formas de ocupación del espacio.

Planificar territorialmente significa entender que el territorio no es un escenario pasivo donde ocurren las políticas públicas. Es una construcción social, dinámica y multiescalar. Las decisiones sobre vías, vivienda, equipamientos, expansión urbana, protección rural, infraestructura, regularización o localización de servicios no solo ocupan espacio: producen relaciones sociales, generan valorizaciones, crean accesibilidades, pueden reducir o aumentar vulnerabilidades y configuran modelos de desarrollo.

El terremoto de 2016 mostró con claridad que el riesgo no depende únicamente de la amenaza. Depende también de cómo se ha ocupado el territorio, dónde se ha construido, con qué calidad, en qué condiciones sociales, con qué control institucional y con qué capacidades de respuesta. La LOOTUGS, por su parte, mostró que la planificación no puede quedarse en diagnósticos o visiones generales; debe incidir en reglas concretas sobre el uso y gestión del suelo.

Planificar territorialmente implica superar tres reducciones: ver el territorio como mapa, ver el suelo como superficie disponible y ver el riesgo como fenómeno natural externo a la sociedad. El territorio es relación, conflicto, memoria, materialidad, poder y expectativa de futuro. Por eso,

la pregunta central no es solo dónde se localizan las cosas, sino qué relaciones producen, a quién benefician, a quién excluyen, qué vulnerabilidades acumulan y qué futuro territorial hacen posible.

¿Qué cambios estructurales y normativos destacaría en la forma de intervenir el territorio, entre la planificación de hace 10 años y la actual?

En estos diez años han habido cambios importantes, pero sería equivocado narrarlos como una evolución lineal. Hay avances, pero también límites, retrocesos y tensiones no resueltas. El país cuenta hoy con un marco normativo más denso que hace una década: la LOOTUGS, los PUGS, la SOT, mayores exigencias de incorporación del riesgo, la discusión sobre catastros,

los instrumentos de gestión del suelo y la reciente Ley de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, forman parte de un nuevo escenario institucional.

Uno de los cambios más relevantes de la última década ha sido la intención de pasar de una planificación principalmente orientadora hacia una planificación con mayor capacidad regulatoria, vinculante y sujeta a control. Sin embargo, este tránsito ha sido desigual, incompleto y no siempre efectivo. La LOOTUGS y los PUGS ampliaron las exigencias para que la planificación incida en decisiones sobre uso del suelo, expansión, edificabilidad, gestión de riesgos y control territorial; pero en la práctica muchos instrumentos siguen enfrentando dificultades para traducirse en decisiones sostenidas, coherentes y socialmente apropiadas.

Sin embargo, ese cambio normativo no siempre se ha convertido en transformación territorial. Persisten problemas estructurales: expansión periférica, ocupación de zonas expuestas, presión sobre suelo rural, tráfico de tierras, informalidad, especulación, debilidad del control constructivo y fragmentación entre niveles de gobierno. En algunos casos, la planificación ha mejorado como documento, pero no necesariamente como práctica pública capaz de transformar las condiciones que producen desigualdad y riesgo.

Un límite persistente es la débil apropiación social de los instrumentos de planificación y gestión territorial. Una parte importante de la población desconoce el contenido y las implicaciones de los PDOT y los PUGS, aunque estos instrumentos inciden directamente en sus condiciones de vida. Sin apropiación social, la planificación corre el riesgo de permanecer restringida a técnicos, consultores, autoridades y actores con mayor capacidad de incidencia.

Por eso, el balance debe ser prudente. El país tiene más normas, más instrumentos y más control que hace diez años. Pero el verdadero cambio estructural no se mide por la cantidad de instrumentos aprobados, sino por su capacidad para orientar inversiones, reducir riesgos, proteger suelos estratégicos, democratizar decisiones y mejorar las condiciones de vida de la población.

La Ley integral de gestión de riesgos de desastres se aprobó recientemente, dentro de sus elementos se encuentra una política de largo plazo de gestión de riesgos, ¿cuáles son los elementos base para construir una política sostenible que articule el ordenamiento territorial, el planeamiento urbanístico, la gestión del suelo y el desarrollo?

La Política Nacional de Largo Plazo para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNLP-GRID) debe partir de una premisa fundamental: el riesgo es un producto social asociado a los modelos de desarrollo. No se explica sólo por la existencia de amenazas naturales, sino por decisiones históricas de ocupación

del suelo, localización de infraestructura, desigualdad social, informalidad, ausencia de control, degradación ambiental, debilidad institucional y formas de inversión pública y privada que pueden aumentar o reducir la exposición y la vulnerabilidad.

Por ello, la PNLP-GIRD no debería limitarse a responder emergencias ni a producir mapas de amenaza. Su aporte central debe ser intervenir las condiciones que producen riesgo, incorporando la reducción de vulnerabilidades y el fortalecimiento de capacidades en la planificación territorial, el uso del suelo, la infraestructura y la inversión pública. Esto exige articular la GIRD con la adaptación al cambio climático, no como agendas paralelas, sino como campos complementarios para proteger a la población, los medios de vida, los ecosistemas y los territorios.

En ese marco, la prospectiva territorial debe ocupar un lugar central. No se trata de predecir el futuro, sino de construir capacidades colectivas para decidir en contextos de incertidumbre. El país necesita escenarios de largo plazo que permitan anticipar transformaciones climáticas, urbanas, rurales, demográficas, tecnológicas, económicas e institucionales, y discutir qué territorios se busca construir, qué niveles de riesgo pueden considerarse aceptables, qué formas de ocupación deben corregirse, qué suelos deben protegerse y qué inversiones deben priorizarse.

Estos escenarios no pueden quedar restringidos a ejercicios técnicos. Deben ser apropiados socialmente mediante procesos de participación ciudadana capaces de involucrar a gobiernos, comunidades, pueblos y nacionalidades, sectores productivos, academia y actores territoriales diversos. Sin esa apropiación, la PNLP-GIRD corre el riesgo de quedar como un marco declarativo. Esta puede convertirse en una herramienta estructural para transformar los modelos de desarrollo que producen riesgo.

El desafío es evitar que el riesgo sea tratado solo como emergencia y que el suelo sea tratado como mercancía desconectada del desarrollo. Ambos deben ser gobernados como dimensiones estructurales del territorio. La PNLP-GIRD será sostenible si logra articular planificación, regulación del suelo, inversión pública, gobernanza multinivel, participación social y prospectiva territorial en torno a un mismo propósito: construir territorios más seguros, más justos y con mayor capacidad de sostener la vida.





RETOS DE LA LOOTUGS PARA SUPERAR *la homogeneización en los procesos de regularización territorial*



POR | ANGIE PARRA G.

Investigadora FLACSO

Resumen

La región de la Amazonía ecuatoriana ha consolidado un proceso de urbanización derivado de la producción social del hábitat (PSH), mecanismo de acceso al suelo, a través de los asentamientos espontáneos por parte de las poblaciones más vulnerables. La gestión de dichos asentamientos se ha determinado a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, LOOTUGS (2016); la cual establece dos vías para gestionar estos asentamientos, por un lado, está el control municipal con desalojo o la regularización integral. Sin embargo, la investigación especializada en la materia evidencia una limitación en los procesos de regularización con garantías de derechos al hábitat digno de las comunidades amazónicas, la cual se da principalmente por el enfoque homogeneizante de la política pública, sumada a las limitadas capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) amazónicos. Esta realidad ha restringido sistemáticamente el accionar de la producción social del hábitat (PSH).

En marzo de 2026, la Asamblea Nacional aprobó reformas a la LOOTUGS que extienden plazos, endurecen sanciones y fortalecen el control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT). Este artículo analiza los retos de la Ley y estas reformas para superar la lógica homogeneizada para responder efectivamente a la realidad amazónica. A partir del análisis de la literatura especializada y el contenido de las reformas, se concluye que las modificaciones son incrementales, y permanecen retos respecto de las limitaciones estructurales de los GAD para reconocer las particularidades de la PSH en la Amazonía.

Palabras clave: Regularización, LOOTUGS, Amazonía ecuatoriana, producción social del hábitat, asentamientos informales.

Desarrollo

La Amazonía ecuatoriana ha tenido un crecimiento demográfico acelerado, que pone en evidencia que no es una región deshabitada como se ha mitificado; por el contrario, es un territorio con alrededor de 895 asentamientos, de los cuales cerca del 70% de la población reside en áreas urbanas (BID, 2025). La región se ha caracterizado por consolidar una red urbana desordenada y fragmentada que impacta la sostenibilidad ambiental, exacerba la desigualdad social y la inseguridad.

Esta realidad es resultado de la subestimación del proceso de urbanización amazónico, el cual se ha desarrollado sin el acompañamiento de políticas públicas que atendieran las necesidades de las comunidades, lo que conlleva a tener serias carencias en infraestructura, servicios básicos y gobernanza.

Lo anterior evidencia que existe una política de regularización inefectiva, porque no logra alcanzar los objetivos planteados en la legislación nacional y carece de apoyo suficiente tanto presupuestal como de recurso humano de los actores locales encargados de su aplicación.

La ineficiencia en la regularización se da, entre varios factores, por la homogeneización de la política pública. Según Barros y Aldean (2024), la aplicación de políticas de gestión de asentamientos de manera uniforme en todo el territorio nacional, sin considerar las particularidades y realidades específicas de la región amazónica tales como: su condición de frontera agrícola, su dinámica de colonización, su fragilidad ecológica y la predominancia de la Producción Social del Hábitat (PSH) como mecanismo de acceso al suelo

para poblaciones vulnerables, impide que se den los procesos de regularización de manera efectiva. Esta homogeneización evidencia cómo la planificación urbana a menudo se enfoca en normativas que favorecen el mercado inmobiliario, creando barreras para la producción social del hábitat y omitiendo deliberadamente la gestión de la informalidad.

En consonancia con lo expuesto, otro de los factores que afecta de manera significativa la eficiencia en los procesos de regularización es la ausencia de procedimientos claros de gestión y administración local de los asentamientos informales. Esta situación limita la posibilidad de identificar tanto las problemáticas como las potencialidades de los territorios para orientar el proceso de regularización y consolidación, repercutiendo en la mitigación de vulnerabilidades y riesgos para las comunidades (Camargo y González, 2022). Los gobiernos locales no solo enfrentan restricciones significativas en cuanto a la financiación del desarrollo urbano y recursos humanos, sino que además hay una escasa aplicación de las herramientas de gestión del suelo definidas en la ley.

En el contexto actual, el 28 de marzo de 2026, la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Nacional aprobó el texto final de un conjunto de reformas a la LOOTUGS. Las modificaciones incluyen la extensión de plazos para la actualización normativa municipal —de seis meses a un año—, el fortalecimiento de las facultades de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), que deberá iniciar acciones en un plazo improrrogable de un mes, y la introducción de nuevas sanciones económicas que pueden alcanzar el 3% de la asignación presupuestaria anual del GAD infractor (Asamblea Nacional del Ecuador, 2026).

La pregunta que guía este artículo es, por tanto: ¿Qué desafíos persisten en la LOOTUGS y sus reformas de 2026 para responder de manera diferenciada a la producción social del hábitat en la Amazonía ecuatoriana?

Las reformas aprobadas incrementan el control y el endurecimiento sancionatorio, sin abordar las dos restricciones estructurales identificadas por la literatura: la falta de capacidades presupuestarias y de recursos humanos de los GAD amazónicos. Con ello, persiste el desafío del reconocimiento de las realidades heterogéneas presentes en los territorios, como lo es la producción social del hábitat.

Se hace necesario resaltar que para superar la lógica homogeneizada de la regularización se debe partir por ampliar las capacidades de los gobiernos locales, tanto en materia presupuestaria como en términos de gestión de iniciativas que vinculen la participación de las comunidades amazónicas, partiendo por el reconocimiento de sus procesos de autogestión, organización y ocupación territorial. Del mismo modo, se requiere implementar políticas públicas integrales que superen la regularización en términos de entrega de títulos de propiedad para brindar garantías socioeconómicas a la población, materializadas en dotación de servicios básicos, infraestructura y equipamientos que garanticen la calidad de vida y el hábitat en condiciones de dignidad.

Asimismo, es necesario aumentar la capacidad técnica en los territorios, ya que los recursos humanos especializados son fundamentales para la aplicación eficaz de los instrumentos legales de planificación territorial, los cuales requieren dar prioridad a la atención de las problemáticas sociales derivadas de los asentamientos espontáneos. Para ello, se debe restringir la favorabilidad al mercado inmobiliario, la cual aumenta la vulnerabilidad de la población agudizando la problemática.

A modo de conclusión, se puede indicar que, como han documentado Barros y Aldean (2024) y Camargo y González (2022), la política pública de gestión de asentamientos humanos de hecho en Ecuador se ha manejado de manera homogeneizada en todo el territorio nacional, sin considerar las particularidades de la Amazonía: una región donde cerca del 70% de sus habitantes vive en áreas urbanas, pero bajo un modelo de 'urbanización residual' que condiciona las ciudades a lógicas extractivistas (Durán y Bayllón, 2024). Si bien las reformas de 2026 a la LOOTUGS fortalecen los mecanismos de control territorial, el reto que se proyecta hacia el futuro es avanzar hacia una mayor adecuación del marco normativo a las realidades heterogéneas de la producción social del hábitat en la Amazonía ecuatoriana.

Por ello se deben desarrollar acciones de política pública que sean corresponsables con la importancia económica, ambiental y cultural que tiene la región amazónica, ya que, al ser un territorio con múltiples riquezas, es deber del Estado contribuir a la función social del suelo, garantizando la calidad de vida digna para las comunidades.

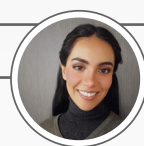
Bibliografía

- Barros-Esquível, K. y Aldean, W. (2024). Instrumentos de planeamiento y gestión del suelo: asentamientos espontáneos en la Amazonía Ecuatoriana. *Bitácora Urbano Territorial*, 34(III): 29-42, <https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n3.117540>
- Camargo Mora, M. G., & González Macas, D. J. (2022). Regularización de los asentamientos informales a partir de niveles de sostenibilidad. - *AXIOMA*, 1(27), 47-57. Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, <https://axioma.pucesi.edu.ec/index.php/axioma/article/view/799>
- Ecuador. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016. Reformada por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial 790, 2026.
- Libertun de Duren, Nora, ed. Ciudades en la Amazonía: personas y naturaleza en armonía. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2025. Monografía del BID 1290. <https://publications.iadb.org/es/ciudades-en-la-amazonia-personas-y-naturaleza-en-armonia>.
- Molina Bolívar, J. C., Buitrago Campos, L., Durán Saavedra, G. (2024). Transformaciones urbanas y sostenibilidad territorial en la Pan-Amazónica. *Bitácora Urbano Territorial*, 34(III): 7-16, <https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n3.117540>



Planificación territorial intercultural en Estados Plurinacionales:

del marco constitucional a la co-construcción comunitaria en Ecuador y Bolivia



POR | MISHELE GUILLÉN A.

Coordinadora del Observatorio para la urbanización Amazónica - FLACSO Ecuador



POR | CARLA MACHICADO S.

Estudiante FLACSO Ecuador

Resumen

Las reformas constitutivas de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) establecieron el modelo de Estado plurinacional como una respuesta estructural al proceso de exclusión de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas que habían durado décadas. Este artículo estudia la efectividad de aquellas reformas como modelos de planificación del territorio, mediante una relación comparativa de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) de Ecuador y de la Ley del Sistema de Planeación Integral del Estado (SPIE) de Bolivia, en términos normativos que relacionan la gestión del suelo y la participación ciudadana en un contexto de diversidad cultural. Mediante el caso de estudio del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), “Wankurina”, del cantón de Otavalo, se puede argumentar que la integración de saberes ancestrales, de prácticas comunitarias, de la cosmovisión indígena, entre otras, refuerzan la legitimidad social del instrumento urbanístico y que son condiciones necesarias para su viabilidad técnica y normativa. Las evidencias apuntan a que Ecuador tiene una mayor capacidad de aterrizaje normativo en el territorio, en tanto que Bolivia dispone de normas de planificación territorial con articulaciones más cercanas a las agendas globales, aunque con dificultades de implementación. El caso Otavalo se posiciona como referente latinoamericano de planificación intercultural, al demostrar que la calidad de un instrumento urbanístico trasciende su solidez técnica para radicar, fundamentalmente, en su capacidad de dialogar con la memoria, la cultura y las formas de vida de las comunidades.

Palabras clave: Estado plurinacional, Ordenamiento territorial, Participación ciudadana, Interculturalidad, Buen Vivir

1. Introducción

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado transformaciones estructurales significativas, caracterizadas por la transición de regímenes autoritarios hacia democracias participativas. Este proceso ha implicado una profunda redefinición de los derechos ciudadanos y la progresiva inclusión de sectores históricamente marginados (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025). No obstante, a pesar de los avances normativos orientados a garantizar mayor transparencia institucional y mecanismos de consulta previa, las desigualdades socioeconómicas estructurales continúan representando un desafío persistente para la planificación territorial democrática y equitativa (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025).

El objetivo es analizar la efectividad de las reformas constitucionales de carácter plurinacional instauradas en Ecuador y Bolivia, así como su materialización práctica en los instrumentos de planificación territorial. Para ello, se desarrolla un análisis comparativo entre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) de Ecuador y el Sistema de Planeación Integral del Estado (SPIE) de Bolivia, con el propósito de comprender cómo estos marcos legales articulan la gestión del suelo y la participación ciudadana en contextos de diversidad cultural. La metodología combina el análisis comparado de la legislación nacional con el estudio de caso del Plan “Wankurina” en el cantón Otavalo, Ecuador.



2. Contexto histórico y reformas constitucionales plurinacionales

Bolivia y Ecuador comparten una trayectoria histórica paralela en los últimos quince años, definida por la transformación profunda de la estructura estatal, con el propósito de superar la marcada exclusión que caracterizó el período republicano. Ambos países lograron consolidar el modelo de “Estado Plurinacional”, desmantelando la marginación histórica de la diversidad étnica y pluricultural como eje articulador del proyecto político-institucional (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025).

Sin embargo, esta profunda transformación normativa se desarrolló en un escenario de inestabilidad

política y tensiones sociales, oscilando de manera recurrente entre la implementación de políticas de corte neoliberal y el fuerte impulso democratizante promovido por movimientos de izquierda y organizaciones indígenas (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025). En este sentido, la llegada a la presidencia de Rafael Correa en Ecuador (2007) y de Evo Morales en Bolivia (2006) impulsó una revolución institucional que elevó a rango constitucional los conceptos de Buen Vivir (Sumak Kawsay) y Vivir Bien (Suma Qamaña), estableciendo las bases para la construcción posterior de normativas especializadas en materia territorial.

3. Marcos constitucionales y enfoques territoriales

Tanto la Constitución ecuatoriana de 2008 como la boliviana de 2009 consagran al territorio como espacio de garantía de derechos colectivos y de la naturaleza. En el marco boliviano, el Vivir Bien se entiende como un proceso permanente de construcción de condiciones materiales y espirituales en armonía con la Madre Tierra. En Ecuador, la gestión democrática y la función social y ambiental de la propiedad son los pilares del derecho a la ciudad. Ambos marcos promueven la descentralización y la autonomía territorial, asignando a los gobiernos locales competencias exclusivas para planificar el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

4. Sistemas de planificación territorial: análisis comparado

4.1. Bolivia: el Sistema de Planeación Integral del Estado (SPIE)

El SPIE (2016) regula la planificación territorial de Bolivia y desarrolla un conjunto articulado de procesos que relacionan los horizontes de largo, mediano y corto plazo. El sistema es conducido por el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), con una visión prospectiva a 25 años, del cual se desprenden el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) y los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) a nivel municipal.

El modelo ecuatoriano difiere del boliviano, cuyo esquema presenta una institucionalización de

“vía rápida” y una alta interferencia del gobierno central, que aún mantiene la facultad de autorizar formalmente los cambios de uso de suelo de rural a urbano. Los PTDI deben conjugar el desarrollo humano con la economía plural y los sistemas de vida; los casos que más resaltan son aquellos alineados con marcos globales como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que destaca el PTDI del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

4.2. Ecuador: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)

Bajo el régimen de desarrollo de la Constitución de 2008, la planificación del Estado y del territorio se establece obligatoriamente a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, garantizando que los procesos de ordenamiento sean el resultado directo de la participación de los habitantes del territorio (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025).

La LOOTUGS, expedida también en 2016, fija los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial y

uso del suelo. Esta consagra el derecho a la ciudad, sustentado en la “gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016). La obligatoriedad de este principio es de tal alcance que la ley tipifica como infracción muy grave el incumplimiento, por parte de los gobiernos locales, de la garantía del derecho a la información pública y la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016; Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025).



4.3. Sistemas de control y vigilancia

Ambos marcos normativos se sostienen en buena medida sobre la robustez de sus arquitecturas de control institucional. En Ecuador existe la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), organismo técnico investido de poderes sancionadores para vigilar el cumplimiento de la ley por todos los niveles de gobierno. La SOT tiene la facultad de imponer multas y exigir la reparación del bien jurídico afectado, tal como ocurrió en Otavalo luego de detectarse irregularidades técnicas en su plan original. En Bolivia, la vigilancia del cumplimiento está a cargo de la Contraloría General del Estado, que interviene

cuando las autoridades locales no adaptan sus PTDI a las directrices nacionales del PDES. Los dos sistemas resaltan que la transparencia y la información oportuna son condiciones básicas para el control social de la planificación territorial.

Es importante destacar que, aunque el Ecuador muestra una mayor capacidad de aterrizaje normativo en el territorio, Bolivia cuenta con marcos planificadores más específicos y articulados con la normativa nacional e internacional, aunque con limitaciones considerables en su aplicabilidad práctica.

5. El caso de Otavalo: el Plan “Wankurina”

5.1. Antecedentes y contexto

Otavalo cuenta con 114.303 habitantes, el 67,1% de la población total se autoidentifica como indígena, el 63,5% de la población se localiza en el área rural.

Las lecciones aprendidas del cantón Otavalo resultan de particular relevancia por su carácter paradigmático. El primer Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) fue aprobado sin un proceso real de participación ciudadana, lo que desencadenó el reclamo de los habitantes del cantón y la intervención de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), que detectó irregularidades técnicas y determinó la necesidad de formular un

nuevo instrumento, derivando en la derogación del PUGS original y su reelaboración íntegra (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025). El nuevo plan fue bautizado como “Wankurina”, término kichwa que expresa la idea de que la organización es una capacidad innata del ser humano para articular fuerzas colectivas en torno a objetivos comunes (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025).

La derogatoria del PUGS de 2022 evidenció la urgencia de abandonar los esquemas de planificación centralizada y de incorporar la cosmovisión indígena como eje rector del planeamiento territorial.

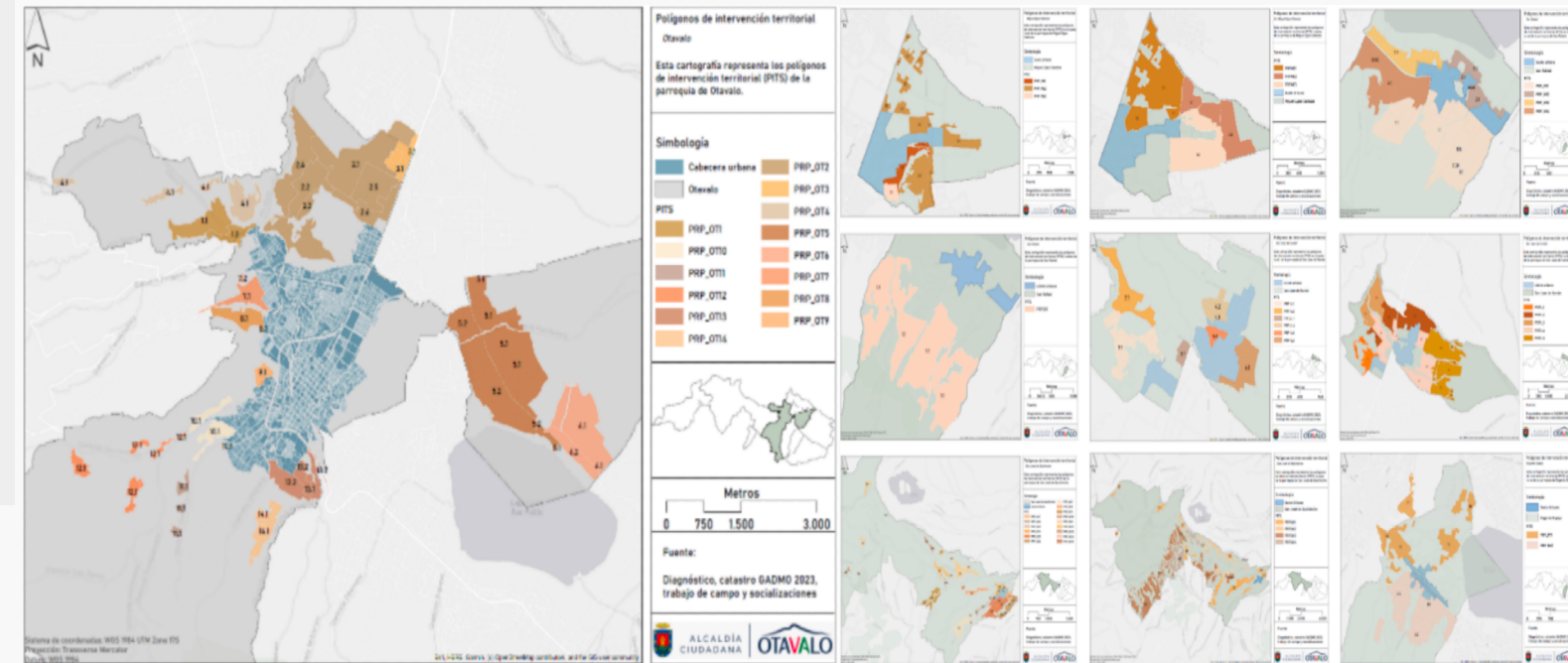
5.2. Talleres de co-construcción y microplanificación espacial

El PUGS de 2025 reconoce e integra elementos centrales de la cosmovisión indígena: el calendario agroastronómico, que articula los ciclos de siembra, deshierbe, florecimiento y cosecha con los solsticios y equinoccios; la minga como forma de colaboración comunitaria, cuya unidad organizativa no es el individuo sino el ayllu (familia) y el ayllu llakta (familia ampliada o comunidad); y el Sumak Kawsay (Buen Vivir) como principio fundante de la reciprocidad, la proporcionalidad y la complementariedad (Mejía-Granizo & Barros-Esquivel, 2025).

El instrumento se desarrolló mediante 162 talleres de co-construcción comunitaria. A través de cartografía participativa, los habitantes propusieron e intervinieron activamente en la definición de lotes mínimos, la clasificación y subclasificación del suelo, y el establecimiento de zonas de protección con normativa específica orientada a la conservación de sitios sagrados (Mejía-Granizo, 2024). El resultado de este proceso es una microplanificación del suelo rural estructurada en 112 polígonos de intervención territorial (Imagen 1).



Imagen1: Polígonos de intervención territorial en suelo rural.



Fuente: Mejía, 2024

6. Discusión

El reconocimiento del Estado plurinacional y la inclusión de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la planificación territorial son pasos importantes para dejar atrás los modelos históricos de exclusión que han predominado en ambos países. El caso de Otavalo muestra que estos principios sólo adquieren incidencia real cuando se traducen en procesos genuinos de diálogo, deliberación y co-construcción territorial.

espacio de vida, de identidad, de memoria y de organización comunitaria. Su principal contribución está en la integración de conocimientos ancestrales, prácticas comunitarias y cartografía participativa, reforzando al mismo tiempo la legitimidad social y la robustez técnica del instrumento. El reto por delante pasa por asegurar que la participación ciudadana siga teniendo una incidencia real en la elaboración, implementación y control de la normativa urbana.

Wankurina demuestra que el territorio no se puede entender solo como suelo regulable, sino como

7. Conclusiones

La LOOTUGS hace efectivos en el ordenamiento territorial principios constitucionales fundamentales, tales como la participación ciudadana, el derecho a la ciudad y la gestión democrática del suelo.

En este marco, el caso de Otavalo confirma que la planificación intercultural es factible, cuando logra integrar eficazmente la cosmovisión indígena, los

saberes comunitarios y las prácticas territoriales locales. El PUGS “Wankurina” es un caso de referencia para avanzar hacia una gestión del suelo más legítima, democrática e intercultural en América Latina. Su lección mayor es que la calidad de un instrumento urbanístico no depende sólo de su robustez técnica o normativa, sino, de forma determinante, de su capacidad para dialogar con la cultura, la memoria y las formas de vida de la población a la que sirve.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial n.º 449, 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. 2016. Ley n.º 777, *Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado* — SPIE. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2016. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento n.º 790, 5 de julio de 2016.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Mejía-Granizo, Arturo. 2024. *Plan Pluricultural de Uso y Gestión de Suelo del cantón Otavalo*. Memoria técnica.
- Mejía-Granizo, Arturo, y Katia Barros-Esquivel. 2025. «La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico en Ecuador: lecciones aprendidas del caso Otavalo». En *La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística: perspectivas iberoamericanas*, dirigido por Marta Lora-Tamayo Vallvé y Susana Viñuales Ferreiro, 227-250. Valencia: Tirant lo Blanch.



10 AÑOS DEL TERREMOTO DE 2016 EN ECUADOR

Transformaciones territoriales, memoria colectiva y fortalecimiento del ordenamiento del suelo.



POR | ALEJANDRA VILLAMARÍN

Analista de control y vigilancia - SOT

Resumen

El Terremoto de Ecuador de 2016 constituye uno de los desastres socio-naturales más relevantes en la historia reciente del país. Este artículo analiza, a diez años del evento, los impactos sociales y territoriales, así como las transformaciones normativas e institucionales derivadas de la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y el rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT). Se examina además la incidencia del desastre en la memoria colectiva de las comunidades afectadas, evidenciando cómo el territorio fue reconfigurado tanto en su dimensión física como simbólica.

Palabras clave: terremoto 2016, reconstrucción, ordenamiento territorial, LOOTUGS, memoria colectiva, gestión del riesgo.

El 16 de abril de 2016, un terremoto de magnitud 7,8 impactó la costa ecuatoriana, afectando principalmente a las provincias de Manabí y Esmeraldas. El terremoto de Ecuador de 2016 evidenció vulnerabilidades estructurales en la ocupación del suelo, la calidad constructiva y la planificación territorial que se encontraba vigente. A diez años del evento, el análisis trasciende la reconstrucción física, incorporando dimensiones sociales, institucionales y normativas que han incidido en la configuración territorial del país.

El terremoto dejó aproximadamente de 663 a 700 fallecidos, miles de heridos (alrededor de 4.859 en las primeras 72 horas) y cerca de 80.000 personas desplazadas. Asimismo, se registraron más de 35.000 viviendas destruidas y cientos de miles de personas afectadas directa o indirectamente. Los impactos no se limitaron al ámbito habitacional. Sectores estratégicos como salud, educación e infraestructura básica sufrieron daños severos: al menos 325 instituciones educativas y varios establecimientos de salud resultaron afectados, comprometiendo el acceso a servicios esenciales en momentos críticos y de necesidad para la población.

Imagen 1: Afectaciones infraestructura Hospital IESS Manta



Fuente: Adrián Tola. Phd. Virginia Tech Uni.



Imagen 2: Afectaciones infraestructura vial.



Fuente: Dialoguemos.ec

En términos económicos, la reconstrucción fue estimada en aproximadamente USD 3.344 millones, considerando pérdidas, daños y costos adicionales. Este valor refleja la magnitud del evento y su impacto en la economía nacional. Más allá de las cifras, el terremoto generó una profunda huella en la memoria colectiva. La destrucción de ciudades como Pedernales, Manta y Portoviejo produjo escenarios de desolación que alteraron las dinámicas sociales y territoriales. La experiencia del colapso de viviendas, la pérdida de familiares y la incertidumbre generada por las réplicas transformaron la relación de las personas con el territorio.

El espacio habitado dejó de percibirse únicamente como entorno cotidiano para convertirse en un lugar asociado al riesgo. Este cambio en la percepción influye hasta hoy en las prácticas sociales, la valoración del suelo y la aceptación de políticas de planificación.

La reconstrucción posterior en ciudades como Pedernales, Manta, Portoviejo y Bahía de Caráquez representó un proceso complejo que trascendió la reposición de infraestructura, implicando la recuperación progresiva del tejido social y económico de los territorios afectados. Más allá de la construcción de viviendas y la rehabilitación de servicios básicos, este proceso exigió la implementación de criterios de resiliencia, planificación territorial y gestión de riesgos, orientados a reducir la vulnerabilidad ante futuros eventos naturales. Fue evidente la importancia de la participación comunitaria y de la coordinación interinstitucional para responder de manera integral a las necesidades de la población, consolidando aprendizajes relevantes para el desarrollo sostenible y la adaptación frente a desastres en el país.

Sin embargo, a una década del evento, persisten desafíos estructurales que evidencian limitaciones en la gestión del proceso de reconstrucción y recuperación. Problemas como la falta de regularización de viviendas, retrasos en la entrega de escrituras y vacíos en la información consolidada, reflejan debilidades en los mecanismos de seguimiento y articulación institucional. Informes recientes evidencian una coexistencia entre infraestructura reconstruida y sectores que aún presentan rezagos en acceso a servicios básicos y vivienda adecuada. A ello se suma la insuficiencia de controles por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados durante los procesos constructivos de las viviendas, situación que ha incidido en el incumplimiento de normativa urbanística y constructiva, así como en la persistencia de condiciones de vulnerabilidad en determinados asentamientos. Estos elementos reflejan que la reconstrucción no es únicamente un proceso técnico, sino también social e institucional, condicionado por capacidades locales y mecanismos de gobernanza.

En el contexto posterior al desastre, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) en 2016, constituyó un hito en la regulación del territorio. Esta normativa fortaleció la planificación mediante instrumentos como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). La LOOTUGS introdujo principios orientados a la sostenibilidad, la equidad y la reducción del riesgo, promoviendo una gestión más técnica del suelo. En particular, la incorporación del análisis de riesgos en la planificación territorial responde directamente a las lecciones derivadas del terremoto.



En este contexto la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) ha desempeñado un papel clave en la implementación de la normativa. Su función de vigilancia y control ha permitido fortalecer el cumplimiento de los instrumentos de planificación y mejorar la gestión territorial. A través de procesos de vigilancia y control, la SOT ha contribuido a consolidar una cultura institucional orientada a la legalidad y la correcta ocupación del suelo, elemento fundamental en la reducción de riesgos futuros.

A diez años del terremoto, el territorio ecuatoriano evidencia importantes avances en los procesos de planificación, reconstrucción y recuperación urbana. Sin embargo, persisten problemáticas estructurales que limitan la consolidación de un desarrollo urbano seguro y sostenible. Entre estas se identifican dificultades relacionadas con la regularización y legalización de viviendas, debilidades en la actualización y consolidación de información territorial, así como insuficientes procesos de control y seguimiento por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados durante los procesos constructivos, que evidencian que aún no existe una actualización normativa, ni el desarrollo de institucionalidad para cumplir con la norma ecuatoriana de la construcción. Asimismo, la coexistencia de sectores reconstruidos con zonas

que aún presentan condiciones de vulnerabilidad, déficit de servicios básicos y precariedad habitacional, refleja la complejidad y desigualdad del proceso de recuperación territorial posterior al evento sísmico.

La memoria colectiva del desastre se configura como un elemento central en la gestión del territorio. Lejos de ser únicamente un recuerdo, constituye un factor que puede fortalecer la cultura de prevención y la apropiación social de las políticas públicas.

Sin lugar a duda, el Terremoto de Ecuador de 2016 marcó un antes y un después en la configuración territorial del país. Los procesos de reconstrucción, junto con la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y el fortalecimiento del rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, evidencian avances hacia un modelo de planificación más estructurado, preventivo y orientado a la sostenibilidad. No obstante, los desafíos aún persistentes, así como la profunda huella en la memoria de la población, ponen de relieve la necesidad de consolidar estos procesos mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la promoción de una gestión territorial resiliente, capaz de anticipar, mitigar y responder de manera eficaz ante futuros eventos adversos.

Imagen 1: Sector comercial de Tarqui.



Se evidencia la permanencia de áreas sin ocupación efectiva del suelo, lo que refleja una limitada reactivación urbana y comercial pese al tiempo transcurrido desde el proceso de reconstrucción posterior al terremoto de 2016.

Fuente: Alejandro Giler - Diario Expreso

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Evaluación de los costos de reconstrucción del terremoto en Ecuador*.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2016). *Ecuador obtiene financiamiento para la reconstrucción tras el terremoto*.
- Naciones Unidas. (2016). *Ecuador: proceso de reconstrucción tras el terremoto*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2016). *Evaluación de los costos de reconstrucción*.
- PRIMICIAS. (2026). *Viviendas y reconstrucción a 10 años del terremoto*.
- Infobae. (2026). *Balance de la reconstrucción a diez años del terremoto en Ecuador*.
- La República. (2016). *Costo estimado de la reconstrucción del terremoto en Ecuador*.



ENTREVISTA

J P E D R O J I M É N E Z P A C H E C O

Docente e investigador de la facultad de arquitectura y urbanismo de la Universidad de Cuenca

¿En qué medida la LOOTUGS ha permitido garantizar el derecho a la ciudad consagrado en la Constitución?

La LOOTUGS ha sido un paso fundamental para institucionalizar y dotar de herramientas prácticas al derecho a la ciudad. Desde la normativa, este derecho se concibe sobre tres pilares: el ejercicio pleno de la ciudadanía en igualdad y justicia, la gestión democrática de las ciudades mediante la participación en su planificación, y el estricto cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Sin embargo, existe un consenso desde los estudios sobre el derecho a la ciudad, en que, aunque la ley prohíbe la especulación y establece mecanismos para garantizar hábitats seguros, el impacto en la realidad sigue siendo asimétrico. Las herramientas están ahí, pero garantizar plenamente el derecho a la ciudad choca aún con la limitada capacidad operativa, técnica y financiera de muchos municipios para hacer cumplir el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Confiarnos exclusivamente en la emisión de ordenanzas, normas urbanísticas o planes (como los PUGS) crea una ilusión de control territorial. La ley a menudo asume que la ciudad se ordena por decreto, ignorando que, en nuestra realidad, gran parte del desarrollo urbano ocurre al margen de la planificación formal. Para que se ejerza el derecho a la ciudad de facto, y no solo conste en la norma, debemos reconocer varios puntos críticos:

i) La brecha entre la norma y la realidad: La LOOTUGS establece herramientas brillantes como el reparto equitativo de cargas y beneficios o los bancos de suelo, pero muchos municipios carecen de la capacidad política o financiera para aplicarlos. Y fundamentalmente, la norma por sí sola no transforma las desigualdades estructurales del mercado de suelo.

ii) La apropiación social del espacio: La ley a veces reduce la participación ciudadana a la socialización de un plan técnico. Sin embargo, el verdadero derecho a la ciudad requiere, por principio, la apropiación social del espacio; es decir, que los

ciudadanos no sean solo receptores pasivos de una clasificación o determinantes, sino agentes activos que usan, significan y transforman su entorno. Si los instrumentos técnicos son incomprensibles o inalcanzables para los sectores populares, la ley termina siendo un mecanismo de exclusión formal.

iii) La criminalización frente a la integración: Una crítica fuerte al modelo legalista es que, al aplicar rígidamente la ley, se corre el riesgo de criminalizar la informalidad en lugar de resolver sus causas. Las herramientas de gestión de suelo deben usarse para integrar la ciudad informal, no para expulsarla hacia las periferias bajo la excusa del cumplimiento normativo.





En resumen, la LOOTUGS nos dio la “caja de herramientas”, pero el derecho a la ciudad solo se garantiza cuando los municipios pasan de ser administradores de trámites legales a verdaderos gestores del habitar urbano y facilitadores de la producción social del espacio.

En estos 10 años, ¿dónde considera que se evidencia con mayor claridad la transformación del territorio: en la normativa, en la planificación o en la ocupación real del suelo?

La transformación se evidencia con mucha mayor claridad en la normativa y la planificación. La entrada en vigencia de la ley obligó a homologar a nivel nacional los conceptos de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico. Hoy, los municipios cuentan con el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) como un instrumento vinculante y de cumplimiento obligatorio para actores públicos y privados. Por el contrario, la ocupación real del suelo evoluciona a un ritmo mucho más lento; las dinámicas de crecimiento informal y asentamientos de hecho persisten, aunque la ley ahora otorga vías claras como la regularización prioritaria o los procesos de reajuste de terrenos.

En un contexto marcado por el evento del 16A y la implementación de la LOOTUGS, ¿qué significa actualmente planificar con “perspectiva territorial”?

Planificar con perspectiva territorial hoy significa entender el territorio como un todo inescindible, donde las vulnerabilidades biofísicas dictan las reglas del desarrollo. A raíz del 16A, esto se traduce en la obligación de delimitar rigurosamente el suelo urbano y rural “de protección”. Significa que la planificación ya no se basa únicamente en proyecciones de crecimiento económico, sino en la capacidad de soporte del suelo y la restricción absoluta de la ocupación en áreas que presentan factores de riesgo para los asentamientos humanos.

Sin embargo, esta perspectiva territorial estaría incompleta si se limitara a una visión puramente restrictiva y prohibitiva. Planificar integralmente exige entender que no basta con conservar o proteger el suelo de la urbanización; es indispensable proporcionar opciones concretas de desarrollo para las comunidades que forman parte de estos entornos protegidos.

El territorio protegido no es un museo vacío, es un espacio social vivo. En este sentido, la LOOTUGS otorga herramientas como la declaratoria de “suelo rural de producción” y la aplicación de tratamientos de “promoción productiva”. Planificar con perspectiva territorial implica que, al mismo tiempo que restringimos el fraccionamiento inmobiliario en áreas de valor ambiental o de riesgo, debemos incentivar y potenciar el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo comunitario sustentable. Solo garantizando medios de vida dignos y la soberanía alimentaria de la población local lograremos que la conservación sea

sostenible en el tiempo y no una carga impuesta desde el escritorio a las comunidades rurales.

¿Qué cambios estructurales y normativos destacaría en la forma de intervenir el territorio, entre la planificación de hace 10 años y la actual?

Destacaría principalmente la creación de una arquitectura institucional especializada. Hace diez años la planificación era muy fragmentada. Hoy destacamos la figura del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, encargado de emitir regulaciones nacionales obligatorias, y que probablemente se mantiene dentro del Ministerio de Infraestructura y Transporte, así como, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, con capacidad sancionatoria para vigilar el cumplimiento de los planes. Normativamente, la separación conceptual en el PUGS entre el componente estructurante (de largo plazo) y el componente urbanístico, junto con la exigencia de mantener un Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, marcan un antes y un después en la modernización de la gestión local.

Sin embargo, a la par de estos avances, estos 10 años han dejado en evidencia dos grandes debilidades estructurales que limitan profundamente la intervención en el territorio:

i) La debilidad para comprender y planificar el “espacio social”: El enfoque excesivamente legalista de nuestros instrumentos asume que el territorio es un lienzo en blanco pasivo que se ordena mediante zonificación geométrica (el “espacio abstracto”). Esta visión fracasa rotundamente en la interfaz urbano-rural o el periurbano. Estas franjas de transición no son simples líneas en un mapa; son territorios de altísima complejidad donde chocan las dinámicas de expansión de la “ciudad legal” con la “ciudad real”, la supervivencia, la pérdida de soberanía alimentaria y la especulación. La legislación actual sigue siendo rígida para gobernar estos bordes, donde el espacio vivido y apropiado por las comunidades resiste el avance de la urbanización capitalista y la fragmentación.

ii) La permeabilidad institucional frente a los intereses privados: A pesar de haber creado instituciones fuertes en el papel (como la SOT o el Consejo Técnico), hemos evidenciado las limitaciones de estas entidades para resistir a la voluntad política personal o a las presiones de actores fácticos. La normativa no es un escudo invulnerable; las relaciones de fuerza, el capital financiero y el rentismo inmobiliario buscan constantemente cooptar, flexibilizar o modificar la normativa nacional a su favor. Esto demuestra que el Estado no es un árbitro neutral, sino un campo de disputas, y que la mejor arquitectura institucional puede desmoronarse si no cuenta



con un respaldo activo y movilizad de la base social que defienda el espíritu original de la ley frente a la voracidad de los intereses de mercado.

A 10 años del terremoto de 2016 en Ecuador, ¿cuáles considera que han sido las técnicas más relevantes que el país ha logrado incorporar en materia de planificación territorial y gestión de riesgos?

Entre las técnicas más relevantes se destaca la zonificación mediante Polígonos de Intervención Territorial (PIT), a los cuales se les asignan tratamientos urbanísticos específicos en función de las amenazas y características físicas del entorno. Asimismo, el país ha incorporado como mandato la evaluación técnica de infraestructuras y edificaciones de alta concurrencia frente a fenómenos naturales, con la potestad de declararlas en situación de ruina si amenazan la seguridad de las personas. La incorporación de la gestión de riesgos como un estándar urbanístico obligatorio es el mayor avance técnico derivado del aprendizaje del 16A.

¿Qué desafíos enfrentan actualmente los municipios para aplicar de manera efectiva los instrumentos de ordenamiento territorial, especialmente en aquellas zonas que presenten susceptibilidad ante amenazas sísmicas?

El mayor desafío es la aplicación real y sostenida de la ley, que requiere una voluntad política inmensa y recursos que muchas veces escasean. Los municipios enfrentan el reto mayúsculo de gestionar la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable y proveer los sistemas públicos de soporte (vías, agua, saneamiento). Adicionalmente, el ejercicio real del control y la imposición de sanciones a construcciones informales sigue siendo un cuello de botella, así como la implementación de los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano para generar fondos que permitan asegurar estas transformaciones físicas.

Para entender verdaderamente el alcance y los límites de la LOOTUGS, debemos desmitificar la idea de que la planificación y la ley son instrumentos neutrales. El espacio no es un contenedor pasivo ni un lienzo en blanco; el espacio es, ante todo, un producto político y social. Las normativas son elaboradas por personas y operan dentro de un Estado que no es neutral, sino que actúa como una condensación de las relaciones de clase y de poder imperantes.

Por lo tanto, la superestructura legal está inevitablemente tensionada por la base material (las relaciones de propiedad, la renta del suelo y la acumulación de capital). En muchas ocasiones, la urbanización capitalista inventa y adapta el espacio para su propia reproducción, convirtiendo a la vivienda en un activo financiero extractivo y expulsando a quienes no pueden pagar la cuota de la centralidad. En este contexto, el derecho urbanístico tradicionalmente

ha protegido el espacio abstracto —el territorio visto como mercancía y rentabilidad— por encima del espacio vivido y apropiado por la gente.

El mayor riesgo que enfrentamos con herramientas como la LOOTUGS es la cooptación. A menudo, las instituciones adoptan el discurso del “Derecho a la Ciudad” como un eslogan vacío o una táctica de pacificación y adaptación cívica, prometiendo “lo común” pero sin alterar la estructura real de la propiedad. De tal modo que el planeamiento reformista termina administrando las consecuencias del despojo en lugar de prevenirlas.

Frente a esto, el verdadero reto no es solo técnico o de aprendizaje administrativo. Requiere un cambio de paradigma hacia una planificación sustentada en la movilización social. La sociedad organizada debe presionar desde abajo, y los profesionales deben dejar de ser tecnócratas neutrales para convertirse en mediadores estratégicos. El objetivo final debe ser utilizar las herramientas de la LOOTUGS como un escudo jurídico, es decir, para defender el uso de la normativa no para domesticar la vida urbana, sino para auditar al poder, sabotear la especulación rentista y proteger legalmente las conquistas espaciales y la apropiación de facto de los ciudadanos más vulnerables.

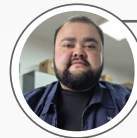




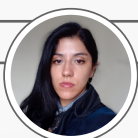
A DIEZ AÑOS DE LA LOOTUGS:

desafíos regulatorios del suelo energético en Ecuador.

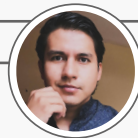
El caso Villonaco y la transición energética



POR | HERNÁN ESTAY G.
Antropólogo
sociocultural



POR | ANA MARTÍNEZ A.
Arquitecta



POR | WILSON RUALES P.
Arquitecto

Introducción

La crisis energética ecuatoriana y el mandato constitucional de transición productiva contrastan con la persistente ausencia de regulación sobre suelo para generación de energía. Este artículo examina el vacío normativo entre la LOOTUGS y los proyectos renovables, mediante el caso de la Central Eólica Villonaco. Desde el PDOT cantonal del municipio de Loja, las tensiones competenciales y la clasificación del suelo rural, se identifican tres dimensiones: falta de definición legal de suelo energético, inexistencia de coordinación interinstitucional y discrecionalidad en la aprobación. Con base en el marco de justicia energética y ordenamiento territorial estratégico, se concluye que la carencia de una categoría autónoma de “suelo de infraestructura energética” no es una omisión menor, por lo que existe un desafío en las disposiciones legales de nivel nacional.

El desafío del ordenamiento territorial frente al paradigma energético.

La problemática planteada sobre el vacío normativo del suelo energético en Ecuador, ilustrada por el caso de la Central Eólica Villonaco, se inserta directamente en las tensiones estructurales del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) analizadas por López (2015). Su propuesta de una categoría autónoma de “suelo energético” responde al mandato de transformación de la matriz productiva para viabilizar la garantía de un hábitat seguro y saludable, buscando agregar valor mediante energías renovables. Sin embargo, aunque el Estado central tiene la rectoría sobre estos sectores estratégicos, la falta de una normativa detallada sobre el uso del suelo energético genera que estos proyectos se implementen bajo una lógica de “objeto de cambio”, omitiendo a menudo la dimensión social y de apropiación local del territorio. El caso de Villonaco, cantón Loja, provincia de Loja

evidencia cómo esta ausencia normativa provoca conflictos de competencias y tensiones comunitarias, al no existir una previsión clara en los instrumentos de ordenamiento territorial local para la implantación de megaproyectos eólicos.

Zamora Roselló (2023) sostiene que la transición hacia un nuevo modelo energético requiere superar el actual escenario de desorden en la implantación de energías renovables mediante un ordenamiento territorial estratégico. Esta planificación debe compatibilizar los usos del suelo, eliminar trabas para el desarrollo de comunidades energéticas y seleccionar los emplazamientos óptimos basándose en criterios de demanda social, viabilidad técnica e impacto ambiental. La transición energética constituye, ante todo, un desafío institucional que exige superar la inercia de los marcos legales y administrativos heredados del modelo fósil. Desde esta perspectiva, Páez García (2013) a su vez, sostiene que la ausencia de una regulación específica sobre el suelo energético no obedece a una simple omisión legislativa, sino a la permanencia de un paradigma centralizado que impide a las instituciones incorporar plenamente las exigencias territoriales de las energías renovables, como la eólica. Guayo Castiella (2020) sostiene que el derecho de la energía debe operar como un instrumento para traducir las exigencias de la justicia energética —distributiva, procedimental, restaurativa y de reconocimiento— en normas positivas que ordenen la toma de decisiones sobre infraestructuras. Desde esta perspectiva, la carencia de un marco territorial que discipline la ubicación de proyectos como el parque eólico Villonaco revela que el ordenamiento ecuatoriano aún no ha integrado dichas exigencias, perpetuando un modelo carente de participación comunitaria efectiva y de equidad en la distribución de cargas y beneficios.

La indeterminación del suelo energético en la LOOTUGS y el COOTAD.

La actual arquitectura normativa de la LOOTUGS revela desafíos técnicos en la subclasificación del suelo rural. El artículo 19 establece una taxonomía cerrada que, al omitir la especificidad de la infraestructura para energías renovables, fuerza una interpretación analógica errónea hacia el suelo de aprovechamiento extractivo. Esta imprecisión desplaza proyectos de interés nacional a un régimen diseñado para recursos no renovables, o los hace colisionar con las restricciones de inalienabilidad del suelo de protección. En consecuencia, se produce un vaciamiento de la competencia municipal establecida en el artículo 11, número 3, pues los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GAD) carecen de la categoría de ‘Suelo de Infraestructura Energética’ necesaria para cumplir con el mandato de racionalizar y articular las intervenciones estatales en sus territorios.

Aunque el marco legal nacional reconoce la relevancia estratégica de la energía eólica, la falta de una categoría de suelo específica para su desarrollo genera problemas prácticos. El COOTAD, en su artículo 111, define la generación de energía como un sector estratégico, pero no establece una tipología de suelo para la implantación de estos proyectos (CPCCS, 2019). Esta omisión normativa lleva a que los GAD subclasifiquen estas infraestructuras bajo figuras genéricas o no reguladas, creando conflictos de compatibilidad y una considerable inseguridad jurídica en aspectos como las servidumbres de paso o las distancias a zonas residenciales.

A nivel local, el análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del cantón Loja, oficializados mediante la Ordenanza No. 0070-2025, evidencia una contradicción sustancial frente al mandato constitucional de transición energética, que a pesar de incluir la generación eólica en su propuesta, ambos instrumentos carecen de una clasificación expresa del suelo para el despliegue de estos proyectos, lo que genera incertidumbre jurídica y conflictos de competencias, ya que el 81,70 % del territorio está clasificado como Suelo Rural de Protección (GAD Municipal de Loja, 2024, p. 871), categoría que no prevé de forma clara la implantación de megaproyectos estratégicos. Esta limitación impide aplicar tratamientos urbanísticos diferenciados, frena el desarrollo de energías renovables y provoca tensiones con las comunidades locales, evidenciando la urgente necesidad de integrar el “suelo energético” como una categoría autónoma que otorgue coherencia a la planificación territorial.

Central Villonaco: De la excepcionalidad estratégica a los obstáculos de la realidad territorial.

El parque eólico Villonaco, ubicado en la provincia de Loja a 14 km de su capital, sobre la línea de cumbre del cerro Villonaco, a una altura aproximada de 2.720 m.s.n.m., con una capacidad instalada de 16,5 MW (11 aerogeneradores de 1.5 MW cada uno) y una producción neta de 676,20 GWh entre 2013 y julio de 2022 (CELEC EP GENSUR, s.f.), constituye un ejemplo paradigmático de las consecuencias de la falta de regulación del suelo energético. Este proyecto emblemático y estratégico del Estado ecuatoriano fue posible gracias a la creación, mediante Decreto Ejecutivo No. 220 del 14 de enero de 2010, de la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP como una Empresa Pública Estratégica bajo la rectoría del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (Gobierno de Ecuador, 2010). Posteriormente, con la Resolución No. CELEC EP – GG – 142 – 2011 del 21 de junio de 2011, se creó la Unidad de Negocio CELEC EP – GENSUR, con domicilio en Loja, encargada de ejecutar proyectos emblemáticos en el sur del país, entre ellos la Central Eólica Villonaco.

Durante su fase de planificación y construcción, se enfrentó a múltiples obstáculos derivados de la inexistencia de una categoría de suelo que reconociera su actividad. Los terrenos donde se ubican los aerogeneradores fueron clasificados como suelo rural de protección o como áreas no reguladas, lo que generó demoras en la obtención de permisos y conflictos con el GAD local sobre la compatibilidad del uso. Además, la falta de lineamientos nacionales obligó a resolver caso por caso aspectos como las distancias mínimas a viviendas, las servidumbres de paso y las compensaciones por restricciones al uso del suelo. Estas dificultades no solo incrementaron los costos del proyecto, sino que también limitan su potencial de expansión y replicabilidad en otras zonas del país.

A quince años de su puesta en marcha, el Estado busca ampliar la capacidad instalada con el proyecto Villonaco III, cuya adenda al contrato de concesión fue suscrita el 15 de enero de 2025. Esta nueva fase representa una inversión de USD 181 millones, agregó 23 aerogeneradores con una capacidad de 110,4 MW y generará 360,5 GWh anuales, suficientes para abastecer a 30.000 hogares y empresas, con un costo competitivo de USD 0,06198 por kWh (Secretaría de Comunicación, 2025).



Imagen 1: Vista panorámica de los aerogeneradores de la Central Eólica Villonaco.

Fuente: Extraído de “Central Eólica Villonaco” [Imagen 1], por Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, 2026.

Conclusiones

El análisis del caso Villonaco, contrastado con la LOOTUGS y los instrumentos de planificación del cantón Loja, permite concluir que el éxito de la transición energética en Ecuador no depende exclusivamente de la inversión tecnológica, sino de una actualización del régimen del suelo. El vacío normativo no es menor: mientras la Constitución y el COOTAD reconocen la energía como sector estratégico, la LOOTUGS carece de una categoría autónoma de “Suelo de Infraestructura Energética”, condenando estos proyectos a una indefinición normativa dentro de clasificaciones rurales que no se corresponden con su naturaleza. Esta antinomia técnica debilita la capacidad rectora de los GAD prevista en el Art. 11.3 y convierte la planificación

territorial en un ejercicio reactivo, en lugar de una gestión preventiva. Para superar esta limitación, se considera necesario que el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconozca un uso de suelo específico destinado a la producción de energía, definido desde la LOOTUGS y adaptable progresivamente por los GAD en sus PDOT y PUGS, permitiendo identificar espacialmente las infraestructuras, dotarlas de seguridad jurídica y armonizar el interés nacional con la realidad biofísica y social del territorio. Asimismo, resulta oportuno revisar el papel de los organismos competentes para fortalecer la articulación interinstitucional y dotar al ordenamiento de instrumentos que favorezcan una planificación energética más coherente.

Bibliografía

- CELEC EP GENSUR. (s.f.). Central Eólica Villonaco. Corporación Eléctrica del Ecuador. <https://www.celec.gob.ec/gensur/informacion-tecnica/central-eolica-villonaco/>
- Del Guayo Castiella, I. (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. Revista de Administración Pública, (212), 309-346. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/82985/61413>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. (2024). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Loja 2023-2027* (Sección 10.2: Clasificación y Subclasificación del suelo, pp. 869-877).
- Gobierno de Ecuador. (2010). Decreto Ejecutivo No. 220 - Creación de la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP. Registro Oficial.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016). Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016. <https://www.sot.gob.ec/wp-content/uploads/2024/11/8.-Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-del-Suelo.pdf>
- López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. Geosp - Espaço e Tempo (Online), *19*(2), 297-312. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2015.102802>
- Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2026). Central Eólica Villonaco [Figura 1]. Recuperado de <https://www.ambienteenergia.gob.ec/central-eolica-villonaco/>
- Páez García, A. (2013). Sostenibilidad urbana y transición energética: un desafío institucional. Biblioteca CF+S. <http://habitat.aq.upm.es/suyte/c-04.pdf>
- Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador. (2025, 15 de enero). El proyecto eólico Villonaco III iniciará su ejecución tras la firma de una adenda al contrato [Comunicado de prensa]. <https://www.comunicacion.gob.ec/el-proyecto-eolico-villonaco-iii-iniciara-su-ejecucion-tras-la-firma-de-una-adenda-al-contrato-realizada-por-el-ministerio-de-energia-y-minas-y-la-empresa-villonacoenergy/>
- Zamora Roselló, M. R. (2023, octubre). Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos. Cuadernos de Ordenación del Territorio, (6).



CANALES DE : DENUNCIAS CIUDADANAS O PETICIONES RAZONADAS

1 Por escrito

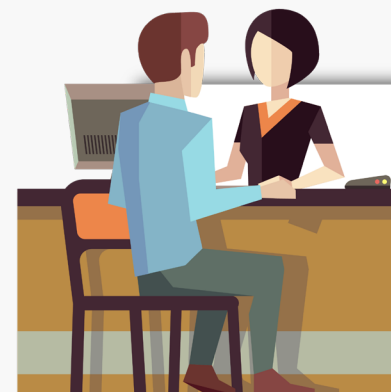
La presentación de denuncias ciudadanas o peticiones razonadas lo podrá realizar por escrito y entregar en la matriz de la Superintendencia o en cualquiera de sus Intendencias Zonales.

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** 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**





DEL PLAN ESTABLE DE URBANIZACIÓN HACIA EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO.

Breves apuntes sobre planeamiento urbano en Ecuador.



POR | MARCO LEÓN S.

Especialista zonal - SOT



POR | MARLLURI MONTESDEOCA C.

Intendente zonal 5 y 8 - SOT

Resumen

Este artículo presenta una breve lectura del planeamiento urbano moderno en el Ecuador, desde la Constitución de 1945 hasta la promulgación de la LOOTUGS, que coincidió con un momento crítico del país luego del terremoto de Manabí en 2016. Se propone que la norma es el resultado de un proceso histórico e institucional desarrollado en varias décadas. Se reflexiona sobre las desigualdades institucionales en especial municipales, para implementar los instrumentos de planificación territorial y gestión del suelo.

Palabras clave: Constitución, planeamiento urbano, ley de régimen municipal, COOTAD, LOOTUGS.

En 1945, Ecuador aprobó una carta constitucional considerada por muchos historiadores como una normativa avanzada para su época. Entre sus múltiples innovaciones, incorporó un artículo significativo para la planificación urbana. Por primera vez, se reconoció la necesidad de planificar el crecimiento de las ciudades modernas como una exigencia jurídica. El artículo 104 dispuso que los concejos cantonales tenían la obligación de tener un “*plan estable de urbanización para el desarrollo de las poblaciones*”.

Sin embargo, un año después, debido a cambios políticos, esta constitución fue derogada y la nueva carta magna excluyó el citado artículo. El corto tiempo de vigencia de esta disposición no permitió desarrollar los instrumentos legales, técnicos e institucionales necesarios para implementar el mandato. Aún así, puede considerarse como una primera norma de ordenación urbana concebida y adaptada a las influencias del urbanismo moderno derivadas de la Carta de Atenas, publicada en 1943 por el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM). Este documento orientó el urbanismo de la época a través de conceptos como la zonificación y delimitación de las funciones de la ciudad, tales como residencia, industria y equipamiento.

Posteriormente, en octubre de 1971 se publicó la primera codificación de la Ley de Régimen Municipal, es decir, veintiséis años después del mandato constitucional de 1945, lo que evidenció la lentitud en la formalización

del planeamiento urbano en el país. La citada norma dispuso, entre las funciones municipales, la elaboración

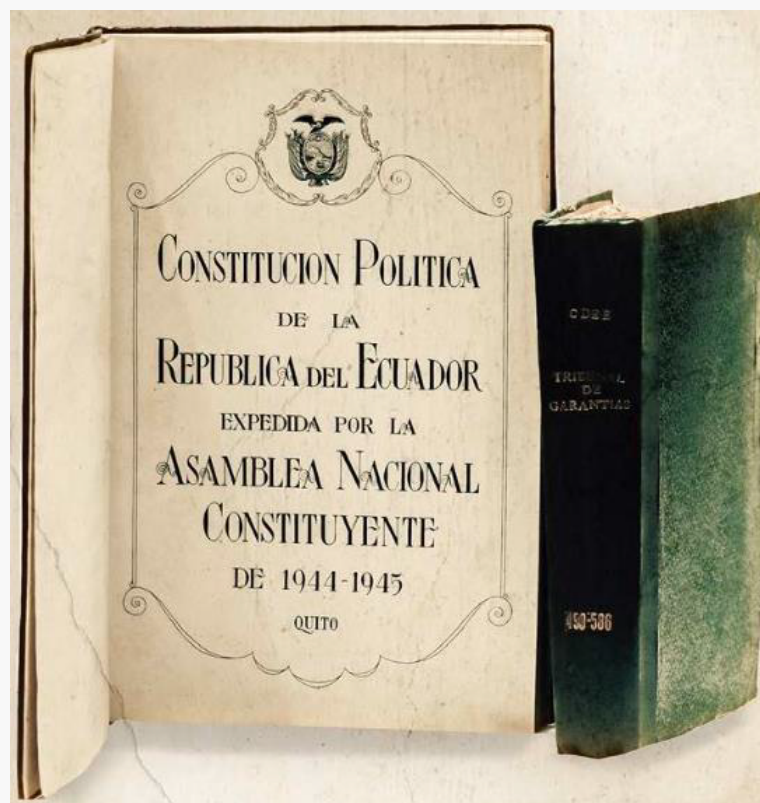


Figura 1: Portada Constitución de 1945.
Fuente: Corte Constitucional, Internet.

de un *plan de desarrollo municipal* en los órdenes social, económico, físico, y administrativo. Dicho instrumento sería equivalente a lo que actualmente se conoce como *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* (PDOT).

Asimismo, la Ley dispuso la obligación de ejecutar el planeamiento urbanístico con la formulación de los “*planes reguladores del desarrollo urbano*”. Estos instrumentos incorporaban las características físicas del cantón, así como la zonificación y delimitación de áreas residenciales, industriales y zonas especiales. En términos actuales, el plan regulador podría considerarse un antecedente de lo que hoy se denomina *Plan de Uso y Gestión del Suelo* (PUGS).

Aunque la Ley de 1971 estableció la obligación de planificar, no garantizó su implementación. Esto se evidencia en los mismos articulados que dispusieron que: “*los municipios con rentas superiores a los cinco millones de sucres*”, debían formular planes reguladores mediante la creación de Departamentos de Planeamiento Urbano. En cambio, para los municipios con rentas inferiores, sería el organismo nacional competente el encargado de dictar las normas mínimas necesarias.

La Ley de Régimen Municipal codificada en 1971 tuvo veinte y tres reformas durante su vigencia, hasta su derogación en 2010 con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El Planeamiento Territorial como Derecho.

En 2008, la nueva constitución reivindicó al Ecuador como un Estado de derechos. En este contexto, el planeamiento territorial adquirió un carácter articulado y participativo entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía. El Estado recuperó un rol central como ente planificador e inversor, a través de un modelo descentralizado conformado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales, cantonales, provinciales y regionales.

Este nuevo modelo de organización territorial y gobierno se implementó en el año 2010 con la

aprobación del COOTAD. El Código impulsó un sistema nacional de competencias entendido como el conjunto de capacidades de acción asignadas a cada nivel de gobierno y definidas en tres sectores: privativas, estratégicas y comunes. Asimismo, clasificó las competencias en exclusivas y concurrentes, permitiendo que determinadas acciones puedan gestionarse de manera compartida (COOTAD, 2010; Córdova & Rosas, 2024).

Entre las competencias exclusivas asignadas a los GAD se incorporó el planeamiento territorial de sus respectivas jurisdicciones, y de modo exclusivo para los municipios, la regulación del suelo.

El COOTAD propuso que la planificación territorial deje de entenderse como una cuestión administrativa y se convierta en una cuestión de gobierno. Este nuevo momento institucional se profundizó con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) en julio de 2016.

A diferencia de otros momentos de la historia urbana nacional, la nueva normativa diferenció el ordenamiento y desarrollo territorial entendido en sus dimensiones físico, social, económico y ambiental, de la regulación urbanística vinculada al uso, ocupación y gestión del suelo. Esta distinción significó un salto cualitativo en el planeamiento territorial, urbano y urbanístico.

La creación de la LOOTUGS introdujo un lenguaje técnico común para los municipios y consolidó instrumentos técnicos y de gestión del suelo, que hasta entonces se aplicaban de manera desigual en el país. La Ley incorporó también un régimen de infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa, así como la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), entidad encargada de vigilar y controlar la aplicación normativa.

Reflexiones.

Mirando el proceso en perspectiva, la Constitución de 1945 introdujo en el país los debates vinculados al urbanismo moderno mediante la elaboración de planes urbanos. Por su parte, la codificación de la Ley de Régimen Municipal de 1971 definió lineamientos instrumentales que permanecieron vigentes durante más de cuatro décadas. Sin embargo, su aplicación fue desigual e inequitativa, generando procesos

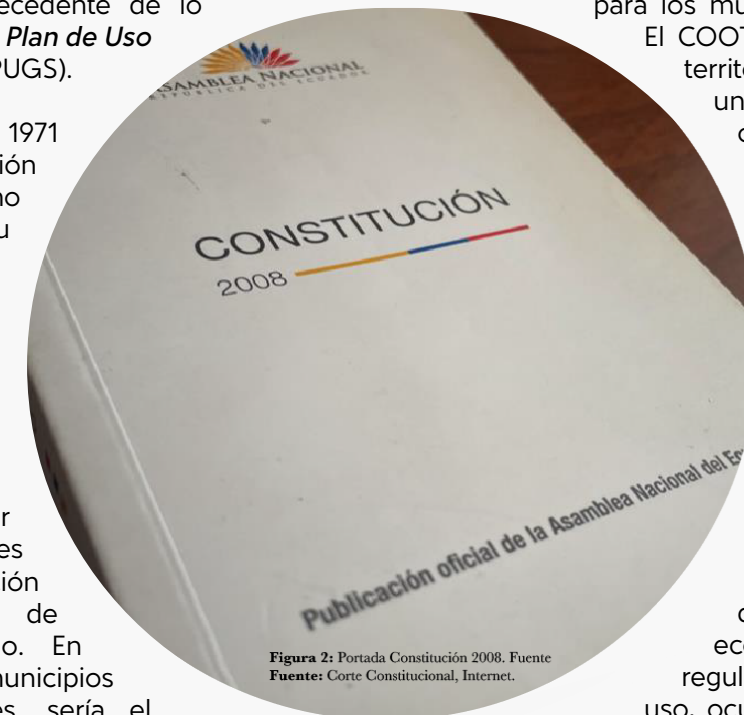


Figura 2: Portada Constitución 2008. Fuente: Corte Constitucional, Internet.



- 1945 Constitución de 1945**
Primera obligación constitucional de contar con un “*plan estable de urbanización*”. Art. 104).
- 1946 Constitución de 1946**
Desaparece el mandato de planificación urbana.
- 1967 Constitución de 1967**
Reforma agraria constitucional. Creación de la Junta Nacional de Planificación.
- 1971 Ley de Régimen Municipal**
Primera codificación. Planes Reguladores cantonales y urbanos. Zonificación como instrumento legal.
- 1979 Constitución de 1979**
Expropiación municipal para planificación urbana. Consejo Nacional de Desarrollo. En 1983 se añade conservación ambiental.
- 1998 Constitución de 1998**
Organización Territorial y Descentralización como título constitucional. Antecedente de los GAD.
- 2008 Constitución de 2008**
GAD obligados a planificar el ordenamiento territorial. Derecho a la ciudad. Función social y ambiental de la propiedad. Derechos de la naturaleza. Buen Vivir.
- 2010 COOTAD**
Derogación de la Ley de Régimen Municipal. Nuevo marco legal integral de ordenamiento territorial.
- 2016 LOOTUGS**
Se crea una normativa homogénea para el tratamiento del suelo, su uso, ocupación y gestión.

Figura 3: Cronología de eventos.
Fuente: Elaboración propia, 2026.

de desarrollo geográfico desigual. Ciudades como Quito y Guayaquil desarrollaron ciertas capacidades institucionales de planificación y experimentaron dinámicas urbanas distintas a la de los cantones medianos y pequeños, que en muchos casos carecieron de capacidades institucionales y técnicas para formular y ejecutar los planes.

A diez años de la promulgación de la LOOTUGS, adquiere relevancia la incorporación a la normativa de diversos elementos técnicos de planificación urbanística.

NO OBSTANTE, AL IGUAL QUE EN ETAPAS ANTERIORES, LA OBLIGACIÓN JURÍDICA DE ORGANIZAR EL SUELO NO GARANTIZA POR SÍ SOLA EL CONOCIMIENTO NI LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA CONSTRUIR TERRITORIOS EQUITATIVOS A NIVEL SOCIAL, ECONÓMICO Y AMBIENTAL, ACORDES CON LAS NECESIDADES Y ASPIRACIONES DE SUS HABITANTES.

La brecha territorial e institucional se mantiene, pese a los cambios implementados en la distribución de recursos públicos y en el modelo de descentralización. En ese sentido, es necesario que las entidades vinculadas al planeamiento territorial consideren las capacidades operativas de los cantones, especialmente de aquellos medianos y pequeños. De este modo, y a partir de las experiencias acumuladas durante décadas, será posible evitar la reproducción de las desigualdades en el planeamiento territorial. Este desafío resulta crucial para promover un desarrollo más equitativo de los territorios y fortalecer su capacidad de respuesta ante eventos adversos, como el terremoto de abril de 2016, o futuros fenómenos climáticos y atmosféricos.

Bibliografía

- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización. (COOTAD).
- Asamblea Nacional. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo . (Asamblea Nacional Constitu yente. (1945). Constitución Política del Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador
- Córdova, M., & Rosas, G. (2024). Descentralización y Gobiernos Locales en el Ecuador . Amazonaws.com.
- Decreto Supremo No.55 de 1970. (1971). Ley de Régimen Municipal. Comisión Jurídica.
- Le Corbusier, & Sert, José. (1933 1942). Carta de Atenas.

