

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL DE GIRÓN CONTENIENDO AL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL

Elaborado en el marco del convenio específico de
cooperación interinstitucional entre la Universidad de
Cuenca y el GAD Municipal de Girón

TOMO V



UNIVERSIDAD DE CUENCA





TABLA DE CONTENIDO

TOMO I

1. INTRODUCCIÓN

2. DIAGNOSTICO MEDIO FÍSICO

2.1 Clima

2.2 Aire

2.3 Suelo

2.4 Topografía y pendientes

2.5 Geología y Geotecnia regional y local

2.6. Geomorfología

2.7 Riesgos y Vulnerabilidad

2.8. Agua

2.9. Fauna, Flora, Cubierta Vegetal y Zona de Vida

2.10 Recursos Naturales no Renovables (Subsuelo)

2.11 Bosques Protectores y Areas Protegidas

TOMO II

2.12 Paisaje

2.13* Determinación y Valoración de UTI (PIT)

3. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS, INFRAESTRUCTURA Y CANALES DE RELACIÓN

3.1 Sistema de Asentamientos

3.2 Vialidad

3.3 Sistema Colectivo de Transporte Público



TOMO III

- 3.4 Infraestructuras y Servicios Básicos
- 3.5. Energía eléctrica y telecomunicaciones
- 3.6 Vivienda
- 3.7 Equipamiento Comunitario de alcance cantonal
- 3.8 Patrimonio cultural del Cantón

TOMO IV

4. DIAGNOSTICO DE LA POBLACIÓN Y ACTIVIDADES

- 4.1 Características Demográficas y Socio Económicas de la población
- 4.2 Organizaciones Sociales
- 4.3 Aptitudes y Actitudes de la Población
- 4.4 Actividades Económicas
- 4.5 Grupos etnicos e Identidad Cultural

TOMO V

5. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL

- 5.1 Capacidades Institucionales para la Planificación y Gestión del Territorio
- 5.2 Evaluación de la Normativa Vigente para el área de actuación del Plan
- 5.3 Inventario y Análisis de Recursos Financieros del GM del Cantón para el cumplimiento de sus competencias (Evaluación del Plan)



ÍNDICE

TOMO V

5.1. EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE PARA EL ÁREA DE ACTUACIÓN DEL PLAN.....	5-1-1
1) CÓDIGO DEL ESTUDIO: 5.1.....	5-1-1
2) NOMBRE DEL ESTUDIO: Evaluación de la Normativa vigente para el área de actuación del plan.....	5-1-1
3) OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	5-1-1
4) ASPECTOS CONCEPTUALES Y DEFINICIONES OPERACIONALES	5-1-1
4.1. El marco legal referente a las actuaciones en el territorio y los mecanismos de aplicación	5-1-1
4.2. La participación de los gobiernos locales en la formulación, aplicación y control de la Normativa relacionada con las actuaciones territoriales.....	5-1-3
5) METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO	5-1-5
6) RESULTADOS	5-1-6
6.1. Normativa Nacional Vigente.....	5-1-6
6.1.1. Marco Constitucional.....	5-1-6
6.1.2. Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador	5-1-9
6.1.3. La viabilidad de los planes de uso y gestión de suelo previstos por la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo	5-1-10
6.1.4. La Gestión del Suelo, el Régimen Institucional y el Régimen Sancionatorio previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.....	5-1-10
6.2. Normativa Local Vigente	5-1-13
6.2.1. Ordenanza para la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Girón.....	5-1-14
6.2.2. Ordenanza para la Aprobación de Fraccionamientos en las Zonas de Expansión Urbana y Área Rural de Girón.....	5-1-16
6.3. Aplicación de la Normativa Vigente.....	5-1-23
7) ANEXOS	5-1-25
Anexo n° 5.1.1. Ponencia: Ecuador: El Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal y la inclusión del Plan de Uso y Gestión de Suelo dispuesta por la Ley De Ordenamiento Territorial una propuesta para su formulación.....	5-1-26



Anexo n° 5.1.2. Ponencia: Marco legal de la Ordenación Territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: Análisis de la situación con la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo5-1-59

Anexo n° 5.1.3. Artículo: ¿Son técnicamente viables los Planes de Uso y Gestión de Suelo previstos por la Ley Ecuatoriana de Ordenamiento Territorial?5-1-98

5.2. CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO..... 5-2-1

1) CÓDIGO DEL ESTUDIO: 5.2. 5-2-1

2) NOMBRE DEL ESTUDIO: Capacidades Institucionales para la Planificación y Gestión del Territorio 5-2-1

3) OBJETIVOS DEL ESTUDIO 5-2-1

4) ASPECTOS CONCEPTUALES Y DEFINICIONES OPERACIONALES 5-2-1

4.1. La Gestión Territorial de las Municipalidades..... 5-2-1

4.2. La Administración Municipal Desconcentrada: Beneficios y Limitaciones..... 5-2-3

4.3. Las Competencias de la Municipalidad de Girón en materia de Gestión Territorial.... 5-2-5

5) METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO 5-2-5

6) RESULTADOS 5-2-6

6.1. La Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal..... 5-2-6

6.1.1. Organigrama Posicional y Funciones..... 5-2-6

6.1.2. Funciones de la Unidad de Planificación Urbana y Rural..... 5-2-9

6.1.3. Funciones de la Unidad de Control Urbano, Rural y Patrimonial..... 5-2-11

6.1.4. Personal..... 5-2-16

6.1.5. Recursos Materiales..... 5-2-17

6.2. El control en el Área de Actuación del Plan 5-2-18

6.2.1. Concesión de Líneas de Fábrica..... 5-2-18

6.2.2. Aprobación de Planos..... 5-2-18

6.2.3. Permisos de Construcción Mayor..... 5-2-19

6.2.4. Permisos de Construcción Menor 5-2-19

6.2.5. Trámites de Aprobación de Lotizaciones y Urbanizaciones 5-2-20

6.2.6. Inspecciones de Construcciones 5-2-21

6.2.7. Observaciones Complementarias..... 5-2-22

6.3. Procesos Técnico Administrativos para la Ejecución de Programas y Proyectos 5-2-23

6.3.1. Proceso de Identificación, Formulación y Ejecución de Programas y Proyectos 5-2-23

6.3.2. Coordinación con otras Entidades del Sector Público 5-2-25

7) ANEXOS 5-2-26



Anexo N° 5.2.1. Organigrama Posicional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón.....	5-2-27
Anexo N° 5.2.2. Permisos de construcción mayor otorgados por el Departamento de Control Urbano.....	5-2-29
Anexo N° 5.2.3. Informes técnicos y sanciones emitidas en relación a construcciones ejecutadas sin permisos.....	5-2-34

5.3. INVENTARIO Y ANÁLISIS DE RECURSOS FINANCIEROS DEL GM DEL CANTÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS (EVALUACIÓN DEL PLAN)..... 5-3-1

1) CÓDIGO DEL ESTUDIO: 5.3.	5-3-1
2) NOMBRE DEL ESTUDIO: Inventario y Análisis de Recursos Financieros del GM del Cantón para el Cumplimiento de sus Competencias (Evaluación del Plan)	5-3-1
3) OBJETIVOS DEL ESTUDIO	5-3-1
4) ASPECTOS CONCEPTUALES Y DEFINICIONES OPERACIONALES	5-3-1
5) METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO	5-3-1
5.1. Análisis Presupuestario Histórico	5-3-1
6) RESULTADOS	5-3-2
6.1. Diagnóstico Financiero.....	5-3-2
6.1.1. Análisis Presupuestario Histórico.....	5-3-2
6.1.1.1. Ingresos.....	5-3-2
A. Análisis Horizontal	5-3-2
B. Análisis Vertical	5-3-4
6.1.1.2. Gastos	5-3-6
A. Análisis Horizontal	5-3-6
B. Análisis Vertical	5-3-8
6.2. Gestión Financiera y Administrativa Histórica del GAD Municipal de Girón	5-3-10
6.2.1. Indicadores de Autosuficiencia Financiera	5-3-10
6.2.2. Indicadores de Eficiencia	5-3-12
6.2.3. Indicadores de Endeudamiento.....	5-3-14
7) CONCLUSIONES	5-3-17
8) ANEXOS	5-3-18
Anexo N° 5.3.1. Análisis Horizontal de Ingresos y Gastos: Periodo 2014 - 2018.....	5-3-19
Anexo N° 5.3.2. Análisis Vertical de Ingresos y Gastos: Periodo 2014 - 2018.....	5-3-22



5. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL

5.1 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA PLANIFICACION Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

Arq. Fernando Pauta Calle
Docente de la Universidad de Cuenca
RESPONSABLE





5.1. EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE PARA EL ÁREA DE ACTUACIÓN DEL PLAN.

1) CÓDIGO DEL ESTUDIO: 5.1.

2) NOMBRE DEL ESTUDIO: EVALUACION DE LA NORMATIVA VIGENTE PARA EL AREA DE ACTUACIÓN DEL PLAN

3) OBJETIVOS DEL ESTUDIO

De conformidad con los Términos de Referencia Contractuales, este estudio tiene como objetivos específicos los siguientes:

- a) Recopilar y analizar la normativa existente para el área de estudio y que tenga incidencia en el territorio.
- b) Determinar las bondades o limitaciones que la aplicación de la normativa existente ha experimentado durante su vigencia.
- c) Suministrar la información necesaria para la determinación de unidades territoriales en la circunscripción cantonal y la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Programas y Proyectos.

4) ASPECTOS CONCEPTUALES Y DEFINICIONES OPERACIONALES

4.1. EL MARCO LEGAL REFERENTE A LAS ACTUACIONES EN EL TERRITORIO Y LOS MECANISMOS DE APLICACIÓN

La práctica de la ordenación territorial demanda algunas condiciones básicas, pero entre estas las tres siguientes: i) voluntad política para imponer el control del uso y ocupación del suelo y del comportamiento de las actividades reguladas; ii) cobertura legal de los planes; y, iii) capacidad institucional para gestionar la materialización o implantación, seguimiento y evaluación de los planes de ordenación territorial. Los dos últimos aspectos configuran justamente el marco no sólo legal sino adicionalmente institucional.

Al marco legal e institucional es posible definirlo como el conjunto de instituciones (nacionales, supranacionales, regionales locales, o privadas) que pueden intervenir en el funcionamiento de un sistema determinado mediante una serie de protocolos y normas de actuación o legislación en el caso de los Estados; ya se trate del Estado Central o del Estado Descentralizado. En el caso de la ordenación territorial, el marco legal e institucional puede entenderse como el sistema que establece y controla las reglas de juego que intervienen en el territorio. Incorpora a la legislación de interés en cada caso: nacional, regional, provincial o



local, así como a las instituciones con responsabilidades en el ámbito de actuación de un plan de ordenación territorial.

En este contexto, el estudio del marco legal debe centrarse en el análisis de la legislación y de las disposiciones de orden administrativo que tienen incidencia territorial, e incluso de aquella que no teniéndola directamente, pueden tener algún interés especial para la redacción de las determinaciones del plan. De hecho, dependiendo del ámbito y del tipo de plan deberá establecerse la legislación pertinente y en este sentido el análisis debe centrarse en los siguientes aspectos:

a) Detectar las condicionantes y potenciales limitaciones que imponen las regulaciones legales vigentes a las propuestas de ordenación territorial y más concretamente a la generación de alternativas y a la instrumentación que resulte seleccionada.

b) Establecer las oportunidades que ofrece la legislación para el tratamiento del territorio de actuación del plan. En este sentido es posible identificar actividades que cuentan con apoyos o incentivos económicos y financieros para su localización y desarrollo, posibilidades de aplicar principios ambientales, como: "el que contamina, paga", o "el que conserva, cobra" en zonas ecológicamente sensibles, beneficios de políticas agrarias, políticas de apoyo al medio rural deteriorado, etc.

c) Detectar afecciones normativas. Efectivamente el estado legal del suelo, determinado por cuerpos legales, disposiciones administrativas o técnicas de planeamiento debidamente aprobadas por la autoridad competente, condiciona la localización de las actividades y en consecuencia debe ser tenido en cuenta; no solamente como un asunto de interés informativo para la elaboración del diagnóstico y la formulación de propuestas, sino también -y lo que es más importante-, en la demarcación de unidades territoriales operativas para el diagnóstico del medio físico y en su descripción.

Finalmente, en cuanto al marco institucional, en lo posible debe efectuarse un inventario de las entidades u organismos públicos, nacionales, regionales, provinciales o locales e incluso de las privadas y que de una u otra manera intervienen en el control del sistema. Cada una de tales entidades debe ser analizada en función de los siguientes parámetros:

a) Capacidad de acción que les otorga la legislación que norma o regula su actividad fundamental.

b) Capacidad de gestión que viene dada por la dotación y capacitación del personal técnico disponible.

c) Capacidad de acción que les posibilita el presupuesto con el que cuentan; y,



d) Eficacia mostrada por la entidad en estudio, en el pasado reciente.

4.2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA FORMULACIÓN, APLICACIÓN Y CONTROL DE LA NORMATIVA RELACIONADA CON LAS ACTUACIONES TERRITORIALES

En muchos países, los gobiernos locales o las municipalidades, tienen un papel preponderante en la aplicación de las leyes de ordenación territorial, ya que son estos quienes tienen la competencia para elaborar los planes de ordenación territorial y de buena parte de la planificación sectorial. En este sentido los parlamentos han dado prioridad a la elaboración de dichas leyes a fin de dotar a las municipalidades de mayores instrumentos jurídicos que les permitan alcanzar mejores índices locales de desarrollo socio económico, a través de la planificación u ordenación territorial y disminuir, entre otros, los desastres naturales y cambios climáticos provocados por el uso inadecuado y desordenado de los suelos, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y desarrollo sostenible del medio ambiente.

No puede hablarse de lo municipal sin hacer referencia a la ordenación territorial, pues representa el elemento básico de la competencia de los municipios, sin el cual lo municipal no se comprendería. Es competencia exclusiva de las municipalidades controlar el uso y ocupación del suelo dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, para lo cual pueden y deben dictar los correspondientes planes de ordenación.

En materia de ordenación territorial debe darse una relación de coordinación entre las diversas dependencias públicas que tienen competencia respecto de ella, aun cuando por disposición constitucional y legal su desarrollo y aplicación corresponde a los gobiernos locales. Así el contenido de los planes de ordenación territorial municipal debe sujetarse al Plan Nacional de Ordenación Territorial. Esto no resulta incompatible con la autonomía municipal.

Consecuentemente, cada gobierno local o municipalidad dispondrá lo que proceda para implantar o materializar los planes de ordenación territorial y en especial elaborará y sancionará los cuerpos legales conexos con el objeto de hacer efectivos a dichos planes, en las áreas donde deban regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.

En este contexto se inscribe también la gestión territorial de las municipalidades ecuatorianas, pues el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, señala entre otras funciones de estos gobiernos autónomos descentralizados las siguientes directamente vinculadas con la ordenación territorial -y dada su complementariedad, con la ordenación urbanística, en el Artículo 54 "*Funciones*", del referido cuerpo legal y que se complementan a las expuestas en el estudio anterior:



"b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

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

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

"i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal.

"k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.

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

"o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres; y,

"p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la suscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad."

A su vez, el Artículo 57 del Código en referencia, al establecer las "Atribuciones del concejo municipal", señala entre otras las siguientes:

"a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

"e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos.



“i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto.

“v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de pueblos y nacionalidades indígenas, los concejos cantonales podrán constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código.

“w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones.

“x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra; y,

“y) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial.”

5) METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

De conformidad con los Términos de Referencia Contractuales, los pasos que se han seguido para la evaluación de la normativa vigente en el área de actuación del plan, ha sido los siguientes:

- Obtención y análisis de los principales cuerpos legales relacionados con esta materia y con vigencia en el área de estudio y que han sido promulgados por la Municipalidad de Girón.
- Entrevistas personales con funcionarios municipales y moradores del cantón, a fin de conocer los procesos de aplicación de la normativa y establecer –si fuere el caso–, los conflictos que genera desde el punto de vista de la población.
- El trabajo de gabinete ha sido complementado con la observación de campo, cuyo recorrido ha permitido verificar el nivel de cumplimiento de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial vigentes.



6) RESULTADOS

Si bien los Términos de Referencia Contractuales señalan como uno de los contenidos de este estudio los "mecanismos de control por parte de las diferentes instituciones", refiriéndose sobre todo a la Municipalidad de Girón, vale indicar que este contenido se ha excluido en vista que el mismo se halla ya suficientemente tratado en el Estudio 5.1: Gestión Territorial de la Municipalidad en el Área de Actuación del Plan.

6.1. NORMATIVA NACIONAL VIGENTE

6.1.1. MARCO CONSTITUCIONAL

El Artículo 264 de la Constitución en su Numeral 1, señala que: *"Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

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

Así, la ordenación territorial, otorgada tanto a este nivel de gobierno, como a los gobiernos regionales, provinciales y parroquiales rurales, "...la Constitución 2008 la consagra por primera vez en la historia ecuatoriana a nivel de la ley fundamental del Estado y lo hace al establecer los principios generales de la Organización Territorial del Estado en el Título V y del Régimen de Desarrollo en el Título VI. Ciertamente y como se observará, el constituyente usa la expresión 'ordenamiento territorial', sin que esto altere para nada su significado, pues 'ordenación' y 'ordenamiento' son sinónimos en su acepción de 'acción y efecto de ordenar'; en tanto que desde el lado del derecho sus definiciones se complementan y son plenamente aplicables al territorio, la primera como: 'disposición o prevención' y el segundo como: *'ley, pragmática u ordenanza o breve código de leyes promulgadas al mismo tiempo o colección de disposiciones referentes a determinada materia.'*

"Efectivamente, al señalar los principios de la Organización Territorial del Estado, en el Artículo 241 la Constitución 2008 dispone que *'La Planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados'*, lo que implica:

"a) Que la ordenación territorial, formará parte sustancial e ineludible de la planificación del desarrollo humano. En este sentido es plenamente lícito ampliar a la ordenación del territorio ecuatoriano las tareas establecidas para la planificación en general: i) *'garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución'*, ii) *'propiciar la equidad social y territorial, promover la*



concertación, y ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como *'deber general del Estado', 'la consecución del buen vivir'*.

"Así y en primera instancia, quedan establecidos los objetivos supremos de la ordenación territorial en el Ecuador. Dicho de otra manera y en términos generales, el ordenamiento de las actividades humanas públicas o privadas dirigidas a la utilización o aprovechamiento del territorio ecuatoriano y de sus recursos naturales, en tanto cometido o quehacer del poder público, ha de tener como norte permanente dichos objetivos.

"b) Que no cabe sino esperar que el orden constitucional imbuya y condicione la organización y acción del poder público en materia de ordenación del territorio. Así, si la Constitución 2008 establece un sistema económico social -fundamentalmente conformado por el 'régimen de desarrollo' y el 'régimen de buen vivir', ya citados-, los principios, objetivos específicos e instrumentos de la ordenación del territorio dependerán estrechamente de los términos de tal sistema; a su vez los derechos y principios constitucionales que tutelan a este, delimitan el ámbito en el que tienen que desenvolverse los procesos de ordenación del territorio por parte del Estado.

"c) Que la obligatoriedad de la ordenación territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica la concepción de que la ordenación territorial es una función o tarea del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material ya señalados; pero nótese, con beneficio de inventario para consideraciones posteriores que se formulan en este trabajo, que la norma no alude al Estado central y tanto por el alcance de esta, como de otras, estudiadas más adelante justamente, que asalta al menos la duda, si no la certeza, de que el constituyente no consideró pertinente o dicho de otra manera le excluyó de cualquier competencia en relación a esta materia al Estado central.

"Por otra parte, al precisar los objetivos del régimen de desarrollo ya comentados, la Constitución 2008 le otorga también a este y a la ordenación territorial enormes desafíos cuando en el Numeral 6 del Artículo 276 dice: *'Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado'*", norma que suscita al menos los siguientes tres comentarios:

"a) La ordenación territorial como disciplina científica, técnica administrativa y una política, tiene como a uno de sus objetivos justamente la conformación de regiones o territorios equilibrados y equitativos, frente a la existencia de territorios que muestran una situación contraria como es el ecuatoriano; esto es, concentrador y excluyente. Por esto mismo, la



redacción del objetivo que se comenta no es feliz, pues la ordenación territorial lleva implícitos el equilibrio y la equidad territoriales.

“b) La necesidad de que la ordenación territorial integre y articule las actividades humanas en general, dicho de otra manera, que integre y articule todo tipo de actuaciones en el territorio, tanto las públicas como las privadas y comunitarias. Resulta en extremo importante este propósito dado el hecho que se pretende enfrentar la intervención sectorial aislada en el territorio -especialmente del sector público- y que constituye el reflejo en el espacio de la forma como finalmente se gestiona el desarrollo -más allá de la visión que en última instancia se tenga del mismo- y que es la que ha predominado y predomina aún en el Ecuador. Esta gestión sectorial del desarrollo se evidencia en la profusa presencia de planes estratégicos sectoriales como los de vialidad, turismo, patrimonio natural y edificado, vivienda, infraestructuras básicas, de aprovechamiento de recursos naturales, entre otros y que actúan en el territorio al margen de cualquier dimensión de coordinación e integración, con graves perjuicios en muchos órdenes.

“c) De esta manera a los objetivos supremos de la ordenación territorial en el Ecuador se incorpora este de carácter más específico, pero igualmente constitucional: **promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.** De hecho, todos los avances que se experimente en la dirección de este objetivo, supondrán, por la relación de complementariedad vertical que mantienen, aproximarse a los objetivos supremos, esto es: **i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir.**”

“Pero tanto *‘planificar el desarrollo’*, como *‘formular planes de ordenamiento territorial’*, constituyen competencias / funciones establecidas para garantizar el ejercicio de los derechos y la consecución de los principios consagrados en la Constitución, así como de los objetivos de régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir. Por lo tanto, estas competencias/funciones serviciales a tales propósitos, no son iguales a las que resultan de la distribución del poder entre las distintas instancias territoriales y la división del trabajo en el seno de cada una de ellas y que constan en los ya mencionados Artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución 2008. Pues justamente por su conexión con derechos, principios, objetivos y regímenes que definen el sistema económico social, vale decir con aspectos de amplio radio o estructurantes de la vida social, estas competencias llevan en sí mismas la exigencia de integrar perspectivas, de coordinación de políticas sectoriales, de superación de la parcialidad propia de éstas como resultantes de la división de trabajo a que responde la división



competencial, en suma una vocación de globalidad. Son por ello **competencias horizontales** o **globales**, a las que -por la fuerza misma de los principios que las sustentan- les incumbe el rol de organización de las **competencias sectoriales o verticales**.¹

“No obstante, revisadas las competencias otorgadas a los distintos niveles de gobierno, encontramos otras que por las mismas consideraciones hechas en torno a la formulación de los planes de ordenación territorial, también tienen el carácter de horizontales o globales e incluso mantienen una íntima relación con estos. Se trata de las siguientes:

“a) De la asignada a los gobiernos provinciales en el Artículo 263, Numeral 4: *‘La gestión ambiental provincial*. ‘La cual mantiene una estrecha relación con la ordenación territorial, en la medida que todo objetivo, propósito, política o estrategia en materia de gestión ambiental, tiene a ella como el instrumento primario para su consecución. Así, entonces si la ordenación territorial define -como ya se ha dicho-, ‘la estructura espacial o marco físico en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos’, ella constituye entonces una área normativa y legal de la gestión ambiental.

“b) De las asignadas a los gobiernos municipales en el Artículo 263, Numeral 1: *‘Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*’, y, Numeral 2: *‘Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*.

“Se trata de dos competencias intrínsecamente relacionadas con el aspecto básico de la ordenación territorial, pues la regulación y control del uso y la ocupación del suelo, supone la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio.”¹.

6.1.2. MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MODELO DE GESTIÓN PARA SU EJERCICIO COMPETENCIAL EN EL ECUADOR

El análisis de este marco legal y del modelo de gestión relativos a la ordenación territorial en el Ecuador, una vez puesta en vigencia la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS-, fue motivo de elaboración por parte del autor de este estudio de una ponencia al X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, “Desequilibrios Territoriales y Gestión Local”, que tuvo lugar en la ciudad de Cuenca del 21 al

¹ Pauta Calle, Fernando. 2011. “Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”. Documento Docente de la Maestría en Ordenación Territorial, Centro de Postgrados de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, Cuenca-Ecuador, págs. 14, 15, 16, 21, 22 y 23.



23 de septiembre de 2016, misma que por su importancia con sus objetivos y contenidos se encuentra en el Anexo N° 5.1.2.

6.1.3. LA VIABILIDAD DE LOS PLANES DE USO Y GESTIÓN DE SUELO PREVISTOS POR LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO

La inclusión en la LOTUGS de esta nueva figura relacionada no solamente con la ordenación territorial, sino también con la ordenación urbanística, otorgándole un conjunto de determinaciones que se superponen a las de los PDOT Cantonales, motivó a un análisis específico de su viabilidad técnica por parte también del autor de este estudio, mismo que fuera publicado como artículo en la Revista EIDOS Vol. Núm. 1 (2019), y que igualmente por su importancia con sus objetivos y contenidos, es posible visualizarlo en el Anexo N° 5.1.3.

6.1.4. LA GESTIÓN DEL SUELO, EL RÉGIMEN INSTITUCIONAL Y EL RÉGIMEN SANCIONATORIO PREVISTOS EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO.

A fin de completar el análisis del marco legal vigente en Ecuador en relación al ordenamiento territorial, a continuación se procede a revisar de la LOOTUGS las normas centrales correspondientes a la gestión del suelo, a las atribuciones de las municipalidades en materia de uso y gestión del suelo, y las infracciones y sanciones sujetas, por una parte, al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y por otra, al control de las municipalidades.

a) El Título IV "Gestión del suelo", en su Artículo 14, que tiene la misma rúbrica, define a esta tarea pública en los siguientes términos: *"La gestión del suelo es la acción y efecto de administrarlo, en función de lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios."* De paso vale comentar que este significado contiene una fuerte imprecisión cuando se refiere al *"aprovechamiento de las potencialidades"* del suelo *"de manera sostenible y sustentable"*, sin explicar en qué consisten éstos.

Para la Real Academia Española, por una parte *"sostenible"* es: *"especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente"* y por otra, *"sustentable"*: *"que se puede sustentar o defender con razones"*. ¿Cómo se pueden aplicar estas definiciones al aprovechamiento del suelo, cuando éste es motivo de sellado definitivo por la ejecución de obras de urbanización y emplazamiento de edificaciones, y por tanto de un impacto ambiental irreversible?



Como fuere, el Artículo 47 "Instrumentos de gestión de suelo", los define así: "Los instrumentos de gestión del suelo son herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano. La gestión del suelo se realizará a través de:

"1. Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

"2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial.

"3.- Instrumentos para regular el mercado de suelo.

"4.- Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano.

"La aplicación de los instrumentos de gestión está sujeta a las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo y los planes complementarios que los desarrollen."

Sin duda, estas figuras son aplicables a determinadas ciudades o áreas urbanas ecuatorianas y algunas exclusivamente a las consideradas intermedias y a las áreas metropolitanas, examen que rebasa al alcance de este estudio; pero es muy seguro que no lo son para la gestión del suelo rural, como se ha explicado en líneas anteriores, siendo necesario considerar para el efecto las que subyacen en la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales.

b) En relación a la gestión del suelo sí tiene más interés, pensando en la Actualización del PDOT del Cantón Girón, las disposiciones contenidas en el Capítulo III "Habilitación del Suelo para la Edificación", concretamente las siguientes normas:

- Artículo 77. "Habilitación del suelo", que señala las obligaciones que deben observarse en la adecuación del suelo para su urbanización y edificación, y las municipalidades que forzosamente deben hacer uso de las figuras de gestión del suelo destinadas al reparto de cargas y beneficios de la ordenación urbanística y a la intervención en la morfología del suelo y la estructura predial.
- Artículo 78. "Condiciones de la habilitación del suelo para la edificación", que versa sobre el proceso de habilitación del suelo previo a la construcción de edificaciones y los agentes que podrán asumirlo de manera independiente o en asociación, observando las normas que para el efecto dicten las municipalidades.
- Artículo 79. "Permiso de edificación", que establece las condiciones que deben cumplir los predios de las áreas urbana y rural para que sus propietarios puedan obtener este permiso y construir edificaciones en ellos, así como los plazos que tendrán para este propósito y que deberán ser fijados por las municipalidades.



- Artículo 80. *"Del control de la habitabilidad"*, que deberá ser ejercida por las municipalidades a fin de que verifiquen el cumplimiento de las normas urbanísticas y de construcción, en las edificaciones que se hallen en esta fase.
- Artículo 81. *"Conservación, rehabilitación y mejora de las edificaciones"*, que impone a los propietarios de predios edificados la obligación de emprender estas actuaciones en el patrimonio construido.
- Artículo 82. *"Incumplimiento del deber de conservar y situación de ruina"*, que regula las acciones municipales a emprenderse cuando las edificaciones y particularmente las declaradas patrimonio cultural del país, no han sido motivo de las acciones de conservación.
- Artículo 83. *"Usos preexistentes y provisionales"*, que establece el régimen al cual se someten los predios con edificaciones cuyas características son distintas a las previstas en la normativa municipal y las obras que pueden ejecutarse en ellos.

c) En relación al Título V *"Régimen Institucional"*, es destacable el Artículo 91 *"Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo."* Ellas son: i) expedir para el efecto actos administrativos y normativos, ii) aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión de suelo, iii) clasificar y sub-clasificar el suelo cantonal, iv) emitir mediante acto administrativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, v) coordinar la gestión y uso de suelo entre cantones contiguos, vi) emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación del suelo y la construcción, vii) garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano, viii) difusión de la información vinculada al PDOT Cantonal y la normativa urbanística vigente, ix) contar con sistemas que permitan el control del cumplimiento de esta normativa; y, x) imponer sanciones administrativas en caso de infracciones.

En cuanto al Título VI *"Régimen Sancionatorio"*, es pertinente destacar, por una parte, el Capítulo II *"Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo"*, que en los Artículos del 105, hasta el 110, establece la responsabilidad de dicho órgano de vigilancia y control, tipifica las infracciones leves, graves y muy graves en las cuales pueden incurrir el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las sanciones y los procedimientos y recursos.

Por su parte, en el Capítulo III *"Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos"*, que en los



Artículos del 101, hasta el 115, establece la responsabilidad de estas entidades públicas, tipifica las infracciones leves, graves y muy graves en las que pueden incurrir las personas naturales y jurídicas públicas o privadas, las sanciones y los procedimientos y recursos.

6.2. NORMATIVA LOCAL VIGENTE

En uso de las competencias contenidas en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, el I. Concejo Cantonal de Girón ha dictado, dos ordenanzas vinculadas o relacionadas con la ordenación territorial; ellas son:

- “Ordenanza para la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Girón”; sancionada el 9 de marzo de 2015 y,
- “Ordenanza para la aprobación de fraccionamientos en las Zonas de Expansión Urbana y Área Rural de Girón”, sancionada el 27 de octubre de 2014”.

La primera conclusión a la que se puede llegar de la revisión de estos dos cuerpos legales, es que la primera correspondiendo al instrumento más integral de planificación del desarrollo del cantón y de ordenación de su territorio, debió incluir a la materia que regula la segunda, esto es el fraccionamiento del suelo rural en general, dejando a los planes de ordenación urbanística la regulación del fraccionamiento de los núcleos de población.

De hecho, también la ordenanza que sanciona el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón, forma parte de los primeros instrumentos jurídicos en estas materias de manera integrada. Lo expuesto tiene una justificación histórica, pues recién a finales del año 2008 entró en vigencia una nueva Constitución, la misma que -como ya se ha visto en el estudio precedente-, eleva a la categoría de norma constitucional a la ordenación territorial y en el reparto competencial que dispone entre los diferentes niveles de gobierno, la otorga en la condición de competencia exclusiva a todos los gobiernos autónomos descentralizados y por tanto a los gobiernos municipales.

Debe también destacarse la ausencia de ordenanzas por la cuales se sancionan normas particulares en relación a la ordenación de territorios específicos, como áreas de altos valores ambientales en los órdenes ecológico, productivo, funcional, paisajístico y científico cultural.

Con sustento en las precisiones anteriores, se procede al análisis pormenorizado de los cuerpos legales antes indicados.



6.2.1. ORDENANZA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN GIRÓN

El análisis de esta ley local compuesta por nueve considerandos, cinco artículos, tres disposiciones generales y dos disposiciones transitorias, suscita los siguientes comentarios:

a) Los considerandos versan sobre disposiciones de la Constitución, del COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP–.

b) El primer capítulo aborda la aprobación de la actualización, la aplicación y ejecución del Plan, la gestión ante las autoridades de los otros niveles de gobierno, las organizaciones privadas, las entidades extranjeras y los organismos de cooperación, a fin de impulsar, apoyar, financiar y ejecutar los programas y proyectos contemplados por él. El segundo capítulo por su parte versa sobre la actualización de este Plan y las materias que esencialmente aborda; en tanto que el tercer capítulo señala los documentos técnicos que integran este instrumento, seguido de algunas disposiciones generales.

c) Dichas aprobación, aplicación y ejecución, se expresa en los siguientes términos:

“Art. 1. Apruébese la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Girón, que constituye norma legal de aplicación obligatoria y general en todo el territorio cantonal, que incluye áreas urbanas y rurales, para todos los efectos jurídicos y administrativos vinculados con el cumplimiento de las competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, el desarrollo local, la gestión territorial y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.”

“Art. 2. La aplicación y ejecución de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el cantón, es responsabilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Girón, a través de las instancias asesoras, operativas y unidades administrativas municipales previstas en la estructura institucional, en coordinación con el Consejo Cantonal de Planificación, las instancias respectivas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, SNDPP, del Modelo de Gestión participativa en el cantón Girón, sociedad civil, sector público y privado, así como otros organismos e instancias relacionadas.”

d) Las materias que han sido motivo de consideración en el proceso de actualización, según la ordenanza son las que se detallan a continuación:

“Art. 4. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial ha sido actualizado en forma obligatoria conforme lo dispone el artículo 467 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.”



Las modificaciones sugeridas, han sido respaldadas en estudios técnicos que evidencien variaciones en la estructura urbana, la administración y gestión del territorio, el uso y ocupación del suelo, variaciones del modelo territorial o las circunstancias de carácter demográfico, social, económico, ambiental o natural que incidan sustancialmente sobre las previsiones del Plan de Desarrollo y el de Ordenamiento Territorial actualmente concebido. La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, mantiene completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.”

e) La documentación técnica del PDOT Cantonal de Girón es aludida en la ordenanza en los siguientes términos:

“Art. 5. Los mapas, normativas y especificaciones técnicas que forman parte de la documentación de la actualización del Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial constituyen los documentos técnicos que complementan la parte operativa y de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Girón. La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se ha realizado en tres fases: 1) Diagnóstico del territorio que contempla una descripción de la realidad física, demográfica, económica, ambiental, social y productiva del Cantón, 2) Propuesta de Ordenamiento Territorial y, 3) Modelo de Gestión que contiene los programas y proyectos en base a las competencias exclusivas y concurrentes del GAD, cronograma estimado y presupuestos que se constituyen en el instrumento para la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Girón.”

f) Como se observará, esta ordenanza se limita en su parte central a aprobar la actualización del PDOT, pero no incluye sus determinaciones principales, en cuanto al modelo territorial objetivo cantonal, al componente normativo de uso y ocupación del suelo, al componente de inversiones y al modelo de gestión.

g) Así, más específicamente no se hallan en rigor sancionadas las normas que regulan los usos de suelo en términos de vocacionales, permitidos y prohibidos en las diferentes unidades territoriales, el fraccionamiento del suelo rural, su aprovechamiento con edificaciones; las afectaciones de suelo para el emplazamiento de nuevos equipamientos, instalaciones e infraestructuras de alcance cantonal, entre otras.

h) En este contexto tampoco forman parte integrante de la ordenanza en calidad de anexos, los mapas en los cuales constan las dimensiones espaciales de las determinaciones del PDOT.

i) Nada dice la ordenanza en estudio sobre las infracciones y sanciones por la inobservancia de las determinaciones del plan, sobre todo de la normativa de uso y ocupación del suelo rural.



j) Bajo estas limitaciones del instrumento que sanciona al PDOT Cantonal de Girón, las posibilidades de control del uso y ocupación del suelo rural cantonal, incluyendo el de los poblamientos rurales; esto es, del ejercicio de la competencia constante en el Numeral 2 del Artículo 264 de la Constitución, son casi nulas.

k) En definitiva la ordenanza en estudio, por las limitaciones señaladas, tiene poca utilidad para la gestión del PDOT.

6.2.2. ORDENANZA PARA LA APROBACIÓN DE FRACCIONAMIENTOS EN LAS ZONAS DE EXPANSIÓN URBANA Y ÁREA RURAL DE GIRÓN

Esta ordenanza conformada por cinco considerandos, 35 artículos y una disposición final tiene por objeto regular el fraccionamiento del suelo en los territorios denominados según este instrumento: "Zonas de Expansión Urbana" y "Área Rural" –incluyendo los requisitos y procedimientos técnico-administrativos–, aunque también contiene un conjunto de normas sobre las características de las edificaciones que se permitirán en ellos y en los "centros poblados o zonas consolidadas".

No obstante, los considerandos omiten toda alusión a las siguientes disposiciones del COOTAD y que constituyen la fundamentación legal para la regulación y control de las construcciones en general y también del uso del suelo, ya señaladas en líneas anteriores:

- Artículo 54, "Funciones"; Literal o), *"Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres."*
- Artículo 57, "Atribuciones del Concejo Municipal". Literal w) *"Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones"; y,*
- Artículo 57, Literal x), *"Regular y controlar, mediante la normativa local correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra."*

También se omite la consideración de los Artículos 430, 431 y 432, que forman parte de la Sección Cuarta: "Reglas Especiales relativas a los Bienes de Uso Público y Afectados al Servicio Público", del Capítulo VIII: "Régimen Patrimonial", del Título VIII: "Disposiciones Comunes y Especiales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados" del COOTAD, dicen:



– Artículo 430. *“Uso de ríos, playas y quebradas.- Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.”*

– Artículo 431. *“De la gestión integral del manejo ambiental.- Los gobiernos autónomos descentralizados de manera concurrente establecerán las normas para la gestión integral del ambiente y de los desechos contaminantes que comprende la prevención, control y sanción de actividades que afecten al mismo.*

“Si se produjeran actividades contaminantes por parte de actores públicos o privados, el gobierno autónomo descentralizado impondrá los correctivos y sanciones a los infractores sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal a que hubiere lugar y pondrán en conocimiento de la autoridad competente el particular, a fin de exigir el derecho de la naturaleza contemplado en la Constitución.”

– Artículo 432. *“Obras en riberas de ríos y quebradas. Excepcionalmente y siempre que sea para uso público, se podrá ejecutar, previo informe favorable de la autoridad ambiental correspondiente y de conformidad al plan general de desarrollo territorial, obras de regeneración, de mejoramiento, recreación y deportivas, en las riberas, zonas de remanso y protección, de los ríos y lechos, esteros, playas de mar, quebradas y sus lechos, lagunas, lagos; sin estrechar su cauce o dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas.*

“Las obras que se construyan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo, serán destruidas a costa del infractor.”

Igualmente se omite la consideración de los Artículos 470, 471 y 472, que forman parte del Título IX: “Disposiciones Especiales de los Gobiernos Metropolitanos y Municipales” del COOTAD, Sección Primera: “Fraccionamientos Urbanos y Agrícolas”, del Capítulo II: “Fraccionamientos de Suelos y Reestructuración de Lotes, y que dicen:

– Artículo 470. *“El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas.*



"Para quienes realicen el fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en las respectivas ordenanzas; sin perjuicio de las sanciones penales si los hechos constituyen un delito, en este último caso las municipalidades también podrán considerarse como parte perjudicada.

"Se entenderá por reestructuración de lotes un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente con alguno de estos fines.

"a) Regularizar la configuración de los lotes; y,

"b) Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana."

- Artículo 471. *"Fraccionamiento agrícola.- Considerase fraccionamiento agrícola el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. De ninguna manera se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la ley.*

"Esta clase de fraccionamientos se sujetarán a este código, a las leyes agrarias y al plan de ordenamiento territorial cantonal aprobado por el respectivo concejo."

- Artículo 472. *"Superficie mínima de los predios. Para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que para el efecto tenga el plan de ordenamiento territorial. Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos."*

Ha de aclararse que varias de estas normas han sufrido reformas posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la ordenanza que se estudia, no obstante, esta situación no justifica su omisión en la definición de los considerandos de la misma en los términos en los cuales se hallaban vigentes.

De su estudio se pueden formular los siguientes comentarios:

- a) Los considerandos aluden a disposiciones o normas contenidas en la Constitución y en el COOTAD, relacionadas con las materias que aborda la ordenanza, éstas son: competencias constitucionales, competencias legales, atribuciones del Concejo Cantonal y cesiones obligatorias y gratuitas de suelo para vías y equipamientos en los proyectos de parcelación.



b) En el Capítulo I "Objeto y Fraccionamientos" y bajo la denominación de "Definiciones" se transcriben las establecidas por el COOTAD, incluyendo las reformas publicadas en el Registro Oficial N° 166 del 21 de enero de 2014, sobre "fraccionamiento", "urbanización", "reestructuración de lotes" y "fraccionamiento agrícola". Las dos primeras figuras fueron motivo de una nueva reforma en el año 2016 por las "Disposiciones Reformatorias" contenidas en la LOOTUGS, de modo tal que la ordenanza vigente se encuentra desactualizada en relación a estas definiciones.

Este mismo capítulo debió indicar a través de la cartografía correspondiente, los límites tanto de las "Zonas de Expansión Urbana", como el "Área Rural", a fin de garantizar la aplicación plena de las normas. La ordenanza carece de estas referencias espaciales. Se entiende que las primeras, esto es, las "Zonas de Expansión Urbana", están comprendidos por el límite urbano y que se refieren a la cabecera cantonal o ciudad de Girón.

c) El Capítulo II "Lotes Mínimos y Áreas Verdes y Comunales", establece por una parte las cesiones gratuitas de suelo para equipamientos y en particular para áreas verdes en fraccionamientos con "fines urbanizables", observando las normas del COOTAD vigentes como se ha dicho, a la fecha de sanción de la ordenanza. Se omite toda norma en relación a la cesión de suelo para vías, pese a que la referida ley si la regula en términos de máximo.

En consonancia con lo señalado, la ordenanza explicita las parcelaciones en las cuales no se exigirá la cesión gratuita de suelo, con sujeción a las normas del COOTAD. No obstante, se consideran adicionalmente a los casos previstos en esta ley, los de parcelación forzosa por la ejecución de obras públicas y la desmembración de lotes de mínimo 300 m² con fines de construcción de viviendas de interés social a cargo del Estado.

Finalmente, este capítulo establece los lotes mínimos a observarse en las parcelaciones en el suelo rural, estando ellos en función del tamaño del lote o predio original. Lote mínimo de 1.000m² cuando el predio original mide hasta una hectárea; de 2.500m² si el predio original tiene una superficie de hasta cinco hectáreas; de 5.000m² cuando el predio original alcanza una extensión de hasta diez hectáreas; y, por último, de 10.000 m² si el predio original es mayor a diez hectáreas.

No se conocen las fundamentaciones técnicas que dan sustento a esta normativa, que por cierto debió ser ratificada por la ordenanza que actualiza el PDOT Cantonal, pero de su examen se desprende el interés por evitar el fraccionamiento intensivo del suelo rural, cuidando que sobre todo los predios de superficies mayores no se subdividan en parcelas o lotes cuyos tamaños terminan convirtiéndose en rémoras para el mejoramiento de la producción y productividad agropecuarias.



d) El Capítulo III "Fraccionamientos agrícolas", señala que este tipo de actuaciones se prohíbe para el "uso habitacional concentrado" y que también se prohíbe el "cambio de destino y vocación del suelo". Se fija para estas subdivisiones como tamaño mínimo de parcela 5.000m², la cual deberá tener frente a una vía pública existente o en proyecto.

La incorporación de este tipo de fraccionamientos crea confusiones con las disposiciones del capítulo anterior, puesto que se entendería que con las regulaciones establecidas para el "Área Rural", en ésta se encontrarían comprendidos todos los predios del cantón exceptuando los de los centros poblados y de las "Zonas de Expansión Urbana"; pero no, la ordenanza se refiere a un nuevo territorio, seguramente el "agrícola", para el cual se debe igualmente regular los fraccionamientos. Por esto es importante que la ordenanza cuente con la cartografía anexa necesaria, en la que se hallen las delimitaciones de las zonas, áreas, unidades territoriales, etc., a las cuales se refieren sus determinaciones.

e) El Capítulo IV en su Sección Primera "Requisitos Administrativos y Legales para urbanizaciones y fraccionamientos", enumera detalladamente las solicitudes, certificaciones y planos de diseño que deben presentar los interesados.

Por su parte, la Sección Segunda bajo la denominación de "Requisitos Técnicos", regula las exigencias que deben observar, por una parte, las peticiones de fraccionamientos de suelo en el "Área Rural", consistentes en memoria técnica, levantamiento topográfico, hitos y especificaciones a consignarse en los planos de diseño; y, por otra, las correspondientes a los fraccionamientos y urbanizaciones en el "Área de Expansión Urbana" y urbanizaciones que se emplacen en el "Área Rural", tales como memoria técnica, levantamientos planimétrico y topográfico, BM cuando se proyecten vías, ubicación, loteamiento, diseños horizontales y verticales de las vías, diseños de los espacios públicos abiertos, cuadro de estadísticas y las especificaciones en los planos.

Este capítulo establece también un conjunto de normativas para el diseño de vías vehiculares y peatonales, las servidumbres en torno a acequias y canales de riego. Si debe señalarse que los anchos de vías están fijados considerando su "profundidad"; por lo que, a mayor longitud mayor ancho, como si siempre las urbanizaciones se organizarían en torno a una vía de retorno; se omite así la conformación de redes debidamente jerarquizadas y por tanto con condiciones geométricas determinadas por la función de las vías. Finalmente, este capítulo incluye una sección destinada a regular el procedimiento de aprobación.

No debe soslayarse el comentario que amerita la actuación denominada "urbanizaciones en el Área Rural", por las afectaciones que generan al territorio, entre otras, el cambio irreversible del uso del suelo destinado tradicionalmente a procesos productivos agropecuarios, la



conformación de asentamientos dispersos y la ampliación injustificada de las áreas de cobertura de servicios y equipamientos.

f) El Capítulo V "Estudios y obras de infraestructura para proyectos con fines urbanísticos", señala efectivamente los estudios y obras que deben ejecutar los propietarios de urbanizaciones en relación a la apertura de vías, capas de rodadura y aceras, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, incluyendo los estudios ambientales; una vez que ha sido motivo de aprobación el anteproyecto.

La ordenanza es precisa al indicar que, si un fraccionamiento de suelo en la "Zona de Expansión Urbana" supone la apertura de vías, el interesado debe ejecutar las obras antes indicadas; esto a fin de superar la confusa norma del COOTAD que en su momento distinguía al fraccionamiento de la urbanización por el número de lotes resultantes de la actuación –el primero de 2 a 10 lotes y la segunda más de 10 lotes–, independientemente de la apertura o no de vías.

g) El Capítulo VI regula las "Características de la edificación permitida en los diferentes Sectores de Planeamiento", a través de lote mínimo, frente mínimo, tipo de implantación de la edificación, altura en número de pisos, altura en metros y retiros.

Tales características se establecen por una parte para la "Zona de Expansión Urbana", mismas que en general se encuentran bien formuladas, considerando sobre todo que la altura máxima permitida es de tres pisos o nueve metros. A su vez, para la "Zona Rural" se fijan asimismo las siguientes características:

- Para "tramos viales con edificación aislada": i) área mínima de lote 1000m², ii) frente mínimo 20m., iii) altura de hasta tres pisos; y, iv) retiro frontal 30m., retiro lateral 3m. y posterior 4m.

Es indudable el propósito de esta norma, evitar la conformación de núcleos de población mediante el retiro frontal de 30 metros, pero que en cambio termina dando lugar a asentamientos dispersos que dificultan la dotación de infraestructuras y servicios y restringen el aprovechamiento del suelo para las labores agrícolas; en este sentido es más propio quizás concentrar el parque edificado en torno a la vía pública, señalando una banda de un ancho determinado para el emplazamiento de las edificaciones. Ciertamente, la adopción de los 30 metros de retiro puede tener un obligatorio cumplimiento cuando se trata del derecho de vías interurbanas.

- Para predios con acceso desde vías de segundo y tercer orden, se mantiene la edificación aislada y con las características de ocupación antes expuestas, con excepción del retiro



frontal que se reduce a 5 metros, coincidiendo en buena medida con el planteamiento hecho en líneas anteriores.

- Por último, este capítulo establece las características de ocupación para los predios que forman parte de los centros poblados y sus "áreas de amortiguamiento", y en principio pueden ser estimadas técnicamente como aceptables.

h) Por su parte, el Capítulo VII "Otras especificaciones", incluye algunas normas complementarias, entre las cuales se destaca la delimitación de los centros poblados mediante una circunferencia perteneciente a un radio de 300m. "considerada desde el centro de una cancha, plazoleta, parque, casa comunal, en este orden"; situación técnicamente no recomendada porque se trata de una línea imaginaria de difícil referenciación, que adicionalmente puede estar dejando fuera varios asentamientos o en su caso incluyendo suelo propiamente rural. Como fuere, esta situación debe ser superada a través de la delimitación de los centros poblados en atención a las características de uso y ocupación del suelo de cada uno de ellos, como una de las determinaciones de los respectivos planes de ordenación urbanística.

i) Finalmente, esta ordenanza en su Capítulo VIII "Garantías y sanciones", aborda en relación a las obras de urbanización las garantías que deben rendir los propietarios de los proyectos por su ejecución y su recepción.

No obstante, la rúbrica del capítulo, no se hallan establecidas las sanciones por infracciones a las normas de la ordenanza, pero tampoco estas últimas de modo tal que las primeras, las sanciones, puedan tener la respectiva fundamentación legal. En estas condiciones, al menos esta ordenanza no garantiza la eficacia de las actividades de seguimiento y control del cumplimiento de las determinaciones constantes en ella misma.

j) Con cargo a la omisión en la redacción de los considerandos de la ordenanza, ya señalados anteriormente, ella no establece ninguna restricción a la urbanización en general y al emplazamiento de edificaciones en particular, en suelos sin aptitud o vocación para estos aprovechamientos; más aún, no se hallan definidos y sancionados los territorios que se encuentran en estas condiciones.

Más concretamente es pertinente referirse, por una parte, al emplazamiento de edificaciones en terrenos de pendientes superiores al 30%, límite generalmente aceptado para este propósito, por sus implicaciones en la generación de riesgos y en la factibilidad de dotación de infraestructuras y servicios; pero también debe señalarse la construcción de edificaciones en las llanuras de inundación de los ríos Churza, del Chorro, Falso, Cristal, Santiago, Rircay, Chantago, Naranjo, Guayabas, Camas Paila y Tinajillas, y sus quebradas, cuestión que amerita



una norma que apunte a la protección de estos suelos ribereños sobre todo por sus valores ecológicos y funcionales -dadas las condiciones de ecosistemas que los ríos y sus llanuras de inundación conforman y la función que estas cumplen justamente en épocas de crecidas- Esto sin perjuicio de que tales llanuras puedan recibir usos y actividades compatibles con estas restricciones, como los vinculados a la recreación, turismo y a la mayoría de actividades productivas primarias, exceptuando obviamente las de corte extractivo.

En esta misma línea de reflexión deben incluirse a los territorios que por sus valores ecológicos y paisajísticos, ameritan la categoría de ordenación territorial: conservación estricta y que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Girón 2014-2023, les identifica en los siguientes términos: "Herbazal de páramo", "Arbustal siempre verde montano del sur de Los Andes", "Bosque siempre verde montano alto de la cordillera occidental de Los Andes", "Arbustal siempre verde y Herbazal de páramo", "Bosque siempre verde montano de la cordillera occidental de Los Andes" y "Bosque siempre verde montano alto del sur de la cordillera oriental de Los Andes".

6.3. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE

Durante la vigencia de la ya derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, le correspondía a la Municipalidad de Girón la asignación de los usos o actividades humanas al medio rural cantonal, en tanto que el importantísimo tema de la regulación y control del fraccionamiento del suelo era competencia del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización - IERAC-, y más tarde del Instituto de Desarrollo Agrario -INDA- Esta situación sumada a la ausencia de normas de uso y ocupación del suelo rural, que pudieron ser dictadas muy oportunamente por la Municipalidad y particularmente por su Concejo, en función de las atribuciones contempladas en los Artículos 63, Numerales 4 y 5, Artículo 146, Literal f y Artículo 227 y de un adecuado sistema de control coordinado en su momento con los organismos de tierras ya señalados, explican en gran medida el fraccionamiento injustificado que ha sufrido durante más de medio siglo el suelo rural de valor agrícola y ecológico -mostrándose incluso irracional en ciertos sectores del cantón-, con los consecuentes cambios de uso. Coyunturalmente esta transformación del territorio podría mostrarse como "más conveniente", incluso socialmente, pero con seguridad en el largo plazo no lo es por la irreversibilidad de los impactos ambientales causados.

Si bien entonces el reparto competencial de la planificación, regulación y control del uso y ocupación del suelo rural, por lo menos antes de la vigencia de la Constitución, es marcadamente confuso y generador de superposiciones, si dejaba claros espacios de gestión para las municipalidades ecuatorianas en esta materia, que no fueron asumidos por debilidad institucional. En este sentido es de esperar que en el marco de las competencias que por mandato constitucional a la fecha ya ostenta la Municipalidad de Girón, asuma enteramente



la atribución y el deber de planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo del conjunto del territorio a través de la sanción y aplicación o gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal.

En primera instancia debe ratificarse que por las causas ya señaladas en rigor la normativa vigente es incompleta en materia de ordenación territorial, no obstante, a continuación se vierten algunos comentarios importantes de cara a la futura legislación destinada a la aplicación de las determinaciones del Plan antes indicado.

Por otra parte, la normativa municipal vigente y motivo de consideración en el presente estudio, no ha sido en su momento motivo de un adecuado proceso de difusión e información, situación que se ha evidenciado al interrogar a los moradores sobre la misma. En este sentido se recomienda -por parte de los entrevistados-, crear instancias dirigidas a difundir e informar de modo permanente dicha normativa, a las poblaciones, barrios, recintos o comunidades, proceso en el cual pueden jugar un rol trascendente, por ejemplo, las Juntas Parroquiales de La Asunción y San Gerardo, pero también los propios representantes de las comunidades; aunque se reconoce que el problema es más profundo: la falta de colaboración y responsabilidad ciudadana y que por lo tanto -como ocurre en otros municipios ecuatorianos-, se trata de una tarea de largo aliento.

Vale indicar que, en términos de expresiones colectivas, no se han identificado problemas vinculados en sentido estricto con la normativa municipal vigente, que lleven por ejemplo a considerar justificadamente su modificación, situación que puede obedecer de modo importante al limitado conocimiento de la misma.

Sobre las normas destinadas a regular el fraccionamiento del suelo rural y que ha facilitado un intensa subdivisión de este recurso en algunas sectores rurales a través de las lotizaciones y urbanizaciones emplazadas fuera de los asentamientos o núcleos de población y que sin lugar a dudas constituye uno de los mayores problemas que caracteriza al modelo territorial actual del cantón Girón, vale destacar que se está al frente de actuaciones que agotarán dicho recurso de manera irreversible y que esta tendencia generará -si no lo ha hecho ya-, problemas efecto de magnitud como la extinción de las actividades productivas que dependen de él, el socavamiento de la base económica cantonal, la pérdida de fuentes de trabajo y toda la secuela de problemas efecto que éstos suponen.

No obstante, de que existe sensibilidad frente al problema por parte de la población, al parecer su mayoría tampoco tiene una línea de acción para enfrentarlo, más bien la actitud es la de que se está al frente de una situación irreversible. Debe tenerse presente que el cantón Girón en realidad cuenta con una superficie modesta con capacidad para acoger actividades productivas primarias y de allí la necesidad de manejar este recurso con extrema



responsabilidad, reconociendo, como ya se ha dicho en otros pasajes de este informe, que en la perspectiva del muy largo plazo, el suelo es el recurso de mayor valor, aunque éste no necesariamente se refleje en el precio de mercado en cada momento.

Al parecer en ordenamiento territorial existe una sola manera de resolver estas situaciones y ella es a través de la formulación y jerarquización de objetivos, en suma y adelantando el análisis que inevitablemente deberá enfrentarse en la siguiente etapa de estos estudios, será la jerarquización de objetivos vinculados con la defensa del suelo agrícola de este cantón y la producción asociada a ella y los relativos a los requerimientos lucrativos del mercado de suelo, que llevan a su continuo fraccionamiento especulativo hasta volverle inútil.

De hecho, se podría pensar que se está frente a una presión fraccionadora irresistible -por la propia debilidad de las actividades productivas primarias en la pequeña y mediana propiedad, la actitud de la población y la ausencia de políticas y estrategias de incentivo-, que incluso rebasa las previsiones de la ordenación territorial que podría ponerse en vigencia.

Por otra parte, un recorrido de las áreas en las cuales deben aplicarse acciones de control, sobre todo, concretamente a las márgenes de protección de ríos y quebradas, así como de las áreas de aprovechamiento de materiales de construcción, es posible señalar que todavía no hay expresas manifestaciones de la acción municipal, entre otros, seguramente porque la propia normativa constitucional y legal es todavía de reciente sanción.

En el siguiente estudio se efectúa el análisis de las actividades mismas de control desplegadas por la Municipalidad de Girón en el marco de las disposiciones normativas sancionadas por el Concejo Cantonal y contenidas en las ordenanzas antes indicadas.

7) ANEXOS

ANEXO N° 5.1.1. PONENCIA: ECUADOR: EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL Y LA INCLUSION DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO DISPUESTA POR LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL UNA PROPUESTA PARA SU FORMULACIÓN.

ANEXO N° 5.1.2. PONECIA: MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MODELO DE GESTIÓN PARA SU EJERCICIO COMPETENCIAL EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN CON LA VIGENCIA DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO.

ANEXO N° 5.1.3. ARTÍCULO: ¿SON TÉCNICAMENTE VIABLES LOS PLANES DE USO Y GESTIÓN DE SUELO PREVISTOS POR LA LEY ECUATORIANA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?



ANEXO N° 5.1.1.

PONENCIA

ECUADOR: EL PLAN DE

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CANTONAL Y LA INCLUSIÓN DEL PLAN

DE USO Y GESTIÓN DE SUELO

DISPUESTA POR LA LEY DE

ORDENAMIENTO TERRITORIAL UNA

PROPUESTA PARA SU FORMULACIÓN.



INTRODUCCIÓN

De conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS, los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales, en el plazo de un año del periodo de mandato de las autoridades locales en funciones, deben proceder a la adecuación o actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT. Particularmente, los planes cantonales y por disposición del Artículo 27 de la mencionada ley, contendrán un Plan de Uso y Gestión de Suelo –PUGS.

Con este antecedente, el presente documento ha sido elaborado por el Coordinador Académico de la Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, con el propósito de contribuir al cumplimiento oportuno de las disposiciones legales antes señaladas por parte de las municipalidades ecuatorianas, en una coyuntura caracterizada por serias dificultades técnicas nacidas de las generalidades, imprecisiones y vacíos del marco legal que intenta regular el ejercicio de las competencias constitucionales de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de las provincias, cantones y parroquias rurales por parte de sus gobiernos locales, y —se ha dicho ya—, en el caso de los segundos con la inclusión del llamado PUGS, cuyas determinaciones en gran medida suplantán a las propias de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal – POT Cantonal.

En una primera parte, el trabajo aborda algunos aspectos centrales sobre el marco legal, seguida del estudio de la viabilidad técnica del PUGS, y luego de la “Guía para la Formulación Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal”, emitida por la Secretaria Técnica Planifica Ecuador en julio de 2019, justamente para *“orientar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y distritos metropolitanos sobre el proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como en los contenidos mínimos requeridos, de acuerdo al marco legal vigente”*. En cuanto a la propuesta y en coherencia con los análisis precedentes, el documento, por una parte, sustenta un amplio conjunto de consideraciones previas —que se refieren también a las disposiciones del Reglamento a la LOOTUGS—, y luego expone en detalle las determinaciones que deben contener el POT Cantonal, incluyendo al PUGS.

1. EL MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

El estudio de este marco legal desde la perspectiva de la ordenación territorial en tanto una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, fue el propósito central de la ponencia presentada por el Autor al X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: “Desequilibrios Territoriales y Gestión Local”, que tuvo lugar en septiembre de 2016, con el título “Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión



para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo"; de cuyos contenidos para fines del presente trabajo ameritan una especial consideración los Capítulos 5 y 6: "Los planes de desarrollo y ordenación territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP" y "La ordenación territorial en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS", respectivamente.

Con los mismos carácter y perspectiva importan también las conclusiones generales a las cuales se arribó en dicha ponencia, y que en síntesis fueron las siguientes:

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

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

c) Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenamiento territorial cantonal se formularán *"...con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"*, la LOOTUGS genera un nuevo plan: el *"Plan de uso y gestión de suelo"*, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y



urbanística —entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en tanto categoría de la primera—, y que en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes constituyen procesos que encierran justamente una fase de gestión o ejecución —la gestión territorial o urbanística—; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos específicos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase.

d) Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los gobiernos autónomos descentralizados, bajo esa misma condición, a fin de posibilitar la formulación de los PDOT y por extensión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional; pues este enfoque permite:

- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales.
- Integrar la planificación de estas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
- Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.

e) Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras se destacan la discriminación de las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial cantonales y las de los *“planes de uso y gestión de suelo”*—situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística—, y en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en *“urbano”* y *“rural”*; la definición de categorías de ordenación y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.

f) En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, de que los planes se formulen estrictamente en el *“marco de las competencias”* de los *gobiernos autónomos descentralizados*, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión



de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.

g) Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensiblemente en sus contenidos, impidiendo la integración horizontal; nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población; las articulaciones entre niveles de planificación dispuestas por la Constitución seguirán siendo discrecionales; y, la misma suerte correrán las articulaciones específicas —igualmente—, en materia de ordenación territorial y que deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo.

h) Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y las inversiones requeridas para alcanzarlos; más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.

i) Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central —dado el *"carácter vinculante"* y el *"obligatorio cumplimiento"* de sus determinaciones—, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio; así, *se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.*

2. EL PLAN DE USO Y GESTION DEL SUELO PREVISTO POR LA LOOTUGS

Ya se ha señalado que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS, dispone en su Artículo 27 que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales – PDOT, contendrán un Plan de Uso y Gestión del Suelo – PUGS, y para el efecto identifica las determinaciones que establecerá este instrumento; asimismo se ha precisado que la Constitución a su vez señala en su Artículo 264 que las municipalidades formularán sus PDOT, *"...con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"*, de modo que varias de las determinaciones previstas para el PUGS son propias teórica, conceptual y operativamente del PDOT Cantonal, particularmente las concernientes justamente a la asignación de actividades humanas al territorio a través de los usos de suelo y a sus aprovechamientos y comportamientos.



La situación descrita motivó al Autor del presente trabajo a realizar igualmente un estudio específico de ella, cuyos resultados se publicaron en la Revista EIDOS N° 13 en junio de 2019 bajo el título: "¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?", y que aborda en su primera parte la sustentación de las determinaciones del PDOT en materia de uso y ocupación del suelo, partiendo del análisis del marco jurídico correspondiente; en tanto que la segunda analiza las ya aludidas determinaciones que la LOOTUGS asigna al PUGS, evidenciando los conflictos derivados de tal superposición, las debilidades de varias normas que lo sustentan y los vacíos que presentan.

Como tercera parte, este artículo formula un planteamiento de carácter transitorio que otorga viabilidad técnica al PUGS, pues establece los lineamientos metodológicos para la formulación del PDOT Cantonal conteniendo a este nuevo instrumento y las determinaciones de uso y ocupación del suelo para estos planes; y, que por tanto, en cuanto a esta materia, alimenta a la propuesta que se desarrolla más adelante. Se ha dicho "transitorio" en la medida que la LOOTUGS debe ser motivo de reforma a fin de superar las dificultades originadas por la inclusión del PUGS. Ver Anexo Dos.

3. LA GUIA PARA LA FORMULACION Y ACTUALIZACION DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL EMITIDA POR LA SECRETARIA TECNICA PLANIFICA ECUADOR EN JULIO DE 2019

Se ha procedido a la revisión de esta Guía con miras a determinar prioritariamente, en qué términos aborda la formulación y actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal –PDOT Cantonal en sus determinaciones vinculadas al territorio y a la inclusión del Plan de Uso y Gestión de Suelo –PUGS; pero sobre todo en cuanto ella contribuye a superar los inconvenientes ya señalados en líneas anteriores y expuestos ampliamente sobre todo en los trabajos anteriores del Autor. En esta perspectiva se conviene señalar lo siguiente:

a) Manteniendo la limitación de los *"lineamientos"* y *"directrices"* emitidas en su momento por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, tanto para la primera formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados en el año 2011, cuanto para su actualización en el año 2015, en general es muy débil la consideración del territorio, dicho de otra manera de las dimensiones territoriales del desarrollo, en tanto que muestran una mayor tratamiento sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales. Así, por ejemplo, la llamada *"visión de desarrollo"*, esto es, la imagen objetivo o modelo de desarrollo a alcanzar, muestra un tratamiento más trabajado que identifica y caracteriza sus componentes: *"objetivos estratégicos de desarrollo"*, *"políticas"*, *"estrategias"*, *"metas"*, *"indicadores"* y



“programas/proyectos”; pero esta no es la suerte del *“modelo territorial deseado”* o modelo territorial objetivo, como se demuestra más adelante.

b) Si bien se ha dicho que resulta en cierta forma restrictivo lo dispuesto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS, en el sentido de que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán en el *“marco o ámbito de sus competencias”*, cuestión que ratifica la Guía en examen cuando en su página 9 indica que: *“Para operativizar el propósito del PDOT, se debe considerar —entre otras—, Las competencias exclusivas del gobierno municipal o distrito metropolitano”*; resulta llamativo que este mismo instrumento más adelante, en su página 13, afirme: *“El PDOT no debe referirse solamente a las competencias exclusivas de los GAD, sino que debe considerar todos los campos que son propios de sus dinámicas, pues la población que actúa sobre el territorio es diversa y debe recibir los servicios que demanda, y aprovechar las oportunidades de desarrollo, independientemente de la instancia responsable.”*

Tal *“consideración”*, siendo pertinente no puede ser ilimitada —como al parecer se sugiere—, en la construcción de la ya señalada *“visión de desarrollo”* y del *“modelo territorial deseado”*, pues la planificación y gestión del desarrollo caería en una suerte de anarquía, contraria al espíritu de la Constitución; la cual dispone que tal planificación y gestión se despliegue por niveles territoriales —del nacional al parroquial rural—, teniendo de referencia justamente al reparto competencial.

Sí es pertinente que tal *“consideración”* incluya categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cuyas competencias hoy están sobre todo en manos del Estado central, pero orientada por el entendimiento o conceptualización del desarrollo en los diferentes niveles territoriales subnacionales —tarea pendiente desde que entrara en vigencia la Constitución—, pues: ¿que se ha de entender por desarrollo provincial, cantonal, o parroquial rural?; esto sin perjuicio de que la gestión o concreción de tales aspectos o categorías se produzca, por ahora —esto es, en tanto no concluya la descentralización de *las “competencias adicionales y residuales”* señaladas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD en sus Artículos 149 y 150—, a través de las disposiciones contempladas en el Artículo 16 del COPFP, como ratifica la misma Guía en su página 11 al tratar el tema: *¿Cómo gestionar la articulación multinivel?*

c) Importa incluir también en calidad de antecedente, una somera revisión de los contenidos de este instrumento en cuanto al *“Modelo territorial actual”*, expuesto en su página 17 y que dice: *“El modelo territorial actual es la representación gráfica del territorio, basada en el Diagnóstico Estratégico. Debe evidenciar las potencialidades y problemas; y su relación sobre la red de asentamientos humanos caracterizados, la clasificación del suelo, las zonas de*



importancia para la conservación, cuencas y microcuencas, zonas de riesgo y aquellas con amenazas climáticas. Esta información debe ser complementada por las relaciones multinivel, con los cantones circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, y de riego, entre otros elementos que fueron identificados en el Diagnóstico Estratégico.”

Si bien en general son pertinentes la definición conceptual y los contenidos transcritos, en principio éstos ameritan al menos dos comentarios específicos. Por una parte, sobre la *“clasificación del suelo”*, caben justificadamente preguntas como las siguientes: ¿a qué clasificación se refiere?, ¿a la misma que la Guía menciona en el *“modelo territorial deseado”*, esto es, la prevista en la LOOTUGS?, ¿es otra? La ordenación territorial dispone que en tanto resultado del análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, más concretamente de su prospección, se identificarán unidades territoriales —cuadrícula, homogéneas (unidades ambientales), no homogéneas (estratégicas o de síntesis) o funcionales (debidas a una alta interacción entre unidades o espacios simples)—, que constituyan la expresión de sus elementos, procesos y transformaciones. Tales unidades serán adoptadas como sectores territoriales básicos en la fase de diagnóstico y en el transcurso de la toma de decisiones para su ordenación, esto es, en la construcción del modelo territorial objetivo. Con todo rigor tal expresión incluye asimismo a las áreas propiamente urbanas, a las periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas. Esta es la tarea a abordarse en el *“Diagnóstico Estratégico”* y sus resultados constituirán la estructura fundamental del modelo territorial actual, sin perjuicio de que los asentamientos o centros poblados antes descritos sean motivo de una jerarquización y la determinación de sus roles y funciones actuales. De hecho, estas unidades territoriales son las que para adecuarse a la LOOTUGS y a las determinaciones que establece para el PUGS, deben convertirse en los llamados *“polígonos de intervención territorial”*, que como se comprenderá no siempre serán el resultado del enfoque que subyace en el Artículo 41 de la LOOTUGS: *“...la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico...”*

Por otra parte, no se explicita otro componente esencial que normalmente integra el diagnóstico de potencialidades, la capacidad de acogida del medio físico, esto es, de las diferentes unidades territoriales, para las actividades a ordenar.

¿Cómo entender que sin estos componentes, el PDOT cantonal pueda cumplir el mandato constitucional de regular el uso y ocupación del suelo cantonal?



d) En cuanto al *“modelo territorial deseado”*, la Guía en referencia dice:

“Proyecta la imagen ideal del cantón a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio.

“El modelo territorial deseado del cantón contiene, al menos, lo siguiente:

**La estructura urbana y rural, es decir la clasificación y sub-clasificación del suelo, considerando las condiciones de riesgos presentes en el territorio. Esta estructura constituye el punto de partida del Plan de Uso y Gestión de Suelo.*

**La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura.*

**Zonas de riesgos identificados en el territorio.*

**Áreas de conservación, ecosistemas (especialmente ecosistemas frágiles, en caso de existir), zonas de protección hídrica.*

**Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular).*

**Patrimonio cultural.*

**Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la propuesta.”*

En general la sustentación conceptual es válida, aunque con mayor énfasis se ha de decir que se trata de la proyección en el territorio de la imagen objetivo —de la *“visión de mediano plazo”* que señala el COPFP en su Artículo 42 o la *“visión de desarrollo”*, que precisa la Guía—, en última instancia de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, en el marco de un conjunto coherente de objetivos estratégicos específicos. Sus contenidos ameritan las siguientes reflexiones:

a) Este instrumento indica que la *“clasificación y subclasificación del suelo”* a la cual ella se refiere corresponde a la establecida por la LOOTUGS, y además señala que esta determinación *“es el punto de partida del PUGS”*. Al respecto ya se ha argumentado que la clasificación dicotómica del suelo en urbano y rural, es desconsiderada con la realidad del territorio ecuatoriano y suplanta al establecimiento del modelo de asentamientos poblacionales que cobijan a la población y a las actividades productivas secundarias y terciarias, incluyendo los equipamientos sociales y de apoyo a la producción, que debe efectivamente contener el modelo territorial objetivo. Modelo de asentamientos poblacionales que, por lo dicho, no siempre incluirá a unidades espaciales propiamente urbanas.



Asimismo, se ha demostrado que la *"subclasificación del suelo rural"*, suplanta a la determinación de los niveles de uso en el medio físico que dispone la ordenación territorial, esto es en zonas de conservación, explotación y de expansión —esta última que se refiere a los territorios sin vocación de uso definida—, observando las categorías de ordenación asignadas a las distintas unidades territoriales, ya referidas en líneas anteriores.

Finalmente, la Guía reconoce que la *"clasificación y subclasificación del suelo"*, por los temas que abordan y pese a las distorsiones e incoherencias como se hallan planteadas en la LOOTUGS, constituye —al igual que otras—, una determinación propia del PDOT Cantonal, pese a que se intente insinuar que *"es el punto de partida del PUGS"*.

b) Es pertinente que este modelo incluya las infraestructuras y canales de relación entre los asentamientos poblacionales, haciendo posible la circulación de flujos e intercambios de personas, mercancías e información, y que se explicita en el instrumento en estudio en términos de *"las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura."*

Pero no se ha de perder de vista que los gobiernos autónomos descentralizados municipales si bien tienen la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público cantonal, no la tienen las referidas a la vialidad emplazada en las áreas rurales, a la energía y a las telecomunicaciones, por ejemplo; lo cual a más entrañar limitaciones para las inversión municipal en estos sectores, las determinaciones que en estas materias contenga el PDOT Cantonal, no son sino indicativas para los niveles de gobierno que ostentan la titularidad de tales competencias.

Por otra parte, igualmente se ha de observar que el establecimiento o determinación de estas redes se halla también prevista en el Reglamento a la LOOUTGS, Artículo 13, como parte del llamado *"componente estructurante"* del PUGS, lo cual ratifica las afirmaciones hechas en el sentido de que dicha ley otorga a este plan las determinaciones propias del PDOT Cantonal.

c) En cuanto a las *"Áreas de conservación, ecosistemas (...), zonas de protección hídrica"*, su exposición es extremadamente general y por tanto desconsiderada del reparto competencial en esta materia. Así la propia Constitución dispone en su Artículo 26, Numeral 7, que el Estado central tendrá competencias sobre la áreas naturales protegidas de alcance nacional, en tanto que los gobiernos municipales tienen la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio natural del cantón —Artículo 264, Numeral 8— En este sentido ¿no es más propio establecer que el modelo territorial objetivo de los PDOT Cantonales delimiten y en su caso ratifiquen las áreas que constituyan patrimonio natural de cantón, con independencia de las definidas o que pertenezcan a los otros subsistemas de áreas protegidas?. Esta situación incluso la prevé el propio Código Orgánico Ambiental, en su Artículo 37 que establece el



subsistema autónomo descentralizado de áreas protegidas y en el Artículo 44 cuando regula su gestión.

d) El *“Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular)”*, más que una determinación que formulará el modelo territorial objetivo, es un objetivo y con esta calidad justamente la recoge la propia Constitución, entre otros, en su Artículo 276 al fijar los objetivos del régimen de desarrollo en relación al sistema económico.

En este sentido y reconociendo que a los gobiernos municipales les está atribuida la competencia constitucional de regular el uso y la ocupación del suelo, incluso en tanto finalidad esencial del PDOT Cantonal —dispuesta expresamente el Artículo 264, Numeral 1—, en cumplimiento de este mandato el modelo territorial objetivo cantonal debe incluir la asignación de los usos de suelo al territorio, de las actividades humanas en otros términos, con sustento en su capacidad de acogida, única forma de alcanzar el *“uso sostenible de los recursos naturales”*. La capacidad de acogida del territorio supone la consideración de sus valores ambientales, potencialidades, fragilidad y riesgos naturales, condicionada por las afecciones al suelo, las degradaciones y las amenazas.

Así, la asignación de los usos a las unidades territoriales del cantón, es otra de las determinaciones que ineludiblemente ha de establecer el modelo territorial objetivo y que sin embargo aparece formando parte de las previstas por la LOOTUGS para el PUGS.

e) En cuanto al *“Patrimonio cultural”*, igualmente más se identifica una materia que una determinación a ser incluida como categoría o aspecto del desarrollo en el nivel cantonal y en consecuencia en el respectivo PDOT, en los términos que establece el reparto competencial dispuesto por la Constitución en su Artículo 264, Numeral 8; esto es —análogamente al patrimonio natural—, la consideración de su preservación, mantenimiento y difusión, en la imagen objetivo, en el modelo territorial objetivo y en el componente de inversiones del PDOT: planes, programas y proyectos sectoriales.

f) Finalmente, conviene mencionar la exclusión total de las dimensiones territoriales de varias competencias constitucionales otorgadas a los gobiernos municipales en el ya referido Artículo 264. Se trata de las previstas en los Numerales 7, 10, 11, 12 y 13; a saber:

“Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.”

“Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.”



"Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas."

"Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras."

"Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios."

Se ha de tener presente que la "Guía para la Formulación y Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal", motivo de los análisis precedentes, ha sido emitida por el ente rector nacional del ordenamiento territorial, atribución que le corresponde a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, de conformidad con el Artículo 9 de la LOOTUGS.

4. PROPUESTA

4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

A fin de formular con el debido sustento y coherencia las determinaciones del componente territorial del PDOT Cantonal, esto es, del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal –POT Cantonal, conteniendo al Plan de Uso y Gestión de Suelo –PUGS, es necesario efectuar las siguientes consideraciones previas; mismas que, por una parte, se enmarcan en los ya mencionados trabajos del Autor y, por otra, consideran —a más de las leyes de la materia—, la "Guía para la Formulación Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal" –Guía/PDOT Cantonal, emitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS:

a) Las determinaciones del llamado *"componente estructurante del PUGS"*, por su alcance e incidencia en el territorio, tal como recoge la LOOTUGS en su Artículo 28, cuanto en su Reglamento en el Artículo 13, deben formar parte del modelo territorial objetivo cantonal; sin perjuicio de que manteniendo en lo posible las denominaciones constantes en dichos cuerpos legales, se exponga desde la perspectiva de la ordenación territorial las precisiones y recomendaciones destinadas a facilitar su formulación. Este planteamiento también se apoya en los contenidos establecidos para el *"Modelo territorial deseado"* por la propia Guía/PDOT Cantonal y que han sido motivo de análisis.

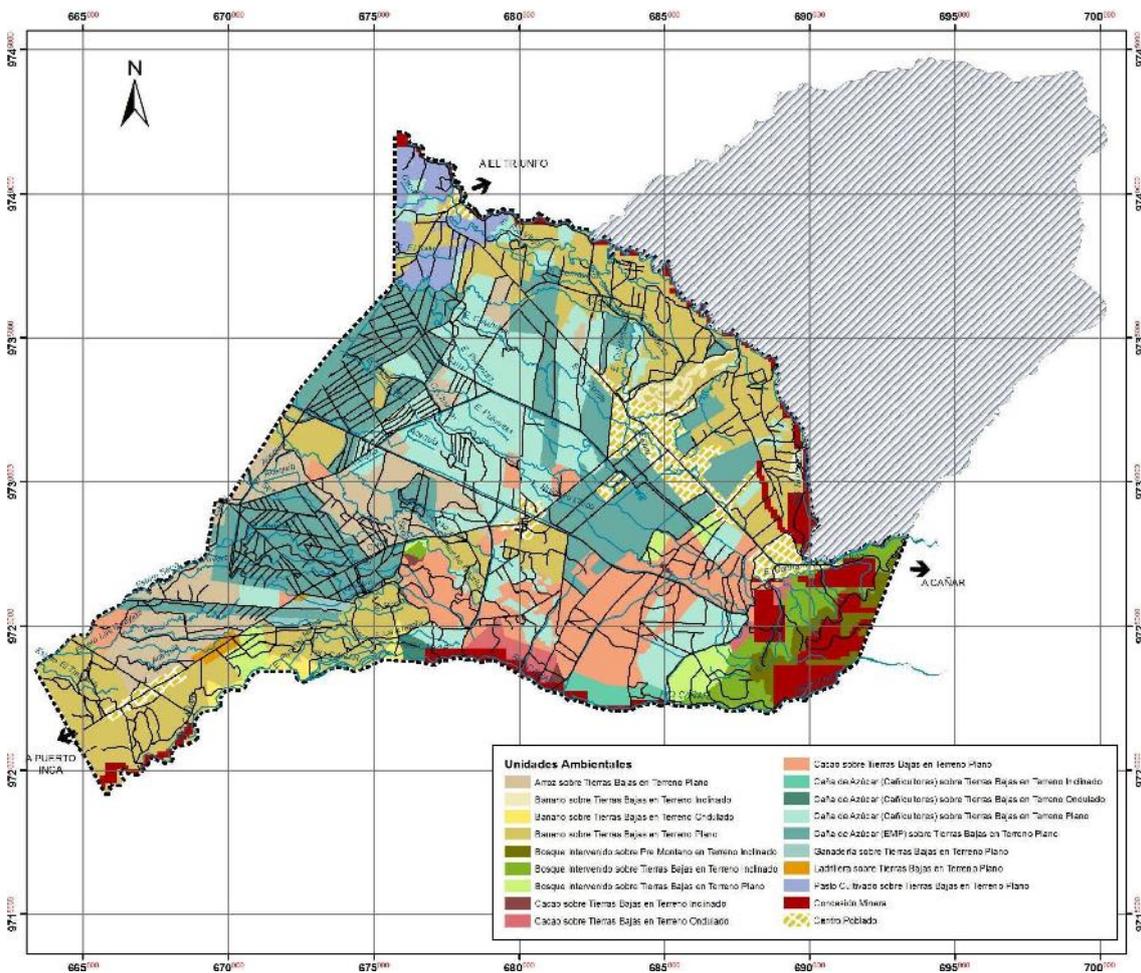
En la condición expuesta se hallan las siguientes determinaciones: i) *"clasificación del suelo"*, ii) *"subclasificación del suelo"*, iii) *"la definición del sistema de asentamientos humanos y de centralidades urbanas y rurales"*, iv) *"la identificación, capacidad de soporte y localización de infraestructuras de transporte, movilidad, comunicaciones, agua de dominio hídrico público y energía y de equipamientos de escala cantonal..."*, v) *"la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales productivos y paisajísticos, de los*



conjuntos históricos y culturales, y de las áreas expuestas a amenazas y riesgos..."; y, vi) "la distribución espacial general de las actividades para asentamientos humanos, productivas, extractivas, de conservación y de servicios..."

b) A su vez, de conformidad con el Artículo 14 del Reglamento a la LOOTUGS "Contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS", forman parte de éstos "la delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural" y "la asignación de los tratamientos"; no obstante, es necesario que estas determinaciones se integren también al modelo territorial objetivo, en la medida que el señalamiento de los usos de suelo desde el punto de vista técnico debe realizarse considerando tales delimitación y asignación.

GRÁFICO N° 5.1.1.
CANTÓN LA TRONCAL: Unidades Ambientales.



Fuente: PDOT del Cantón La Troncal 2011.

Elaboración: Municipalidad de La Troncal – C+C Consulcentro Cía. Ltda.



Al respecto vale precisar nuevamente que la ordenación territorial dispone, por una parte y en tanto producto del análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, más concretamente de su prospección, la identificación de unidades territoriales —cuadrícula, homogéneas, no homogéneas o funcionales—, que configuren la manifestación de sus elementos, procesos y transformaciones; y, por otra, la determinación de sus valores ambientales —ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos—, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Tales unidades constituyen sectores territoriales básicos en la fase de diagnóstico y en la secuencia de la toma de decisiones para su ordenación, vale decir, en la construcción del modelo territorial objetivo, y conceptualmente incluyen asimismo a los asentamientos urbanos propiamente, a las áreas periurbanas y a los poblamientos rurales. Ver Gráfico N° 5.1.1

Estas unidades territoriales para ajustarse a la LOOTUGS y a las determinaciones que dispone para el PUGS, asumirán entonces la condición de *“polígonos de intervención territorial”*, que no siempre —vale insistir—, serán consecuencia de la orientación que subyace en el Artículo 41 de la LOOTUGS: *“...la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico...”*

Por su parte la asignación de los “tratamientos” a los polígonos de intervención territorial ha de considerar los valores ambientales ya señalados, y su capacidad de acogida.

c) Si bien la inclusión de la ya mencionada *“distribución espacial general de las actividades para asentamientos humanos, productivas, extractivas, de conservación y de servicios...”* esto es, de la asignación de los usos de suelo, en el modelo territorial objetivo, permite dar pleno cumplimiento a la disposición del Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, relativa a la competencia municipal de regular el uso del suelo a través del POT Cantonal, la estructura de usos prevista por la LOOTUGS amerita consideraciones específicas.

Efectivamente, ya se ha argumentado lo suficiente para demostrar que tal estructura —esto es, formada por usos *“generales”* y *“específicos”*, dividiendo a éstos en *“principales”*, *“compatibles”* y *“restringidos”*—, es inapropiada para regular a las actividades productivas propias del medio rural y la conservación de determinadas unidades territoriales por sus altos valores ambientales; y que, superando algunas limitaciones conceptuales, es posible su aplicación básicamente en la ordenación de los asentamientos o núcleos de población.

La ordenación territorial enseña que la asignación de usos de suelo seleccionados se efectuará justamente a las zonas según categorías de ordenación, a fin de normar la relación territorio-actividades humanas, diferenciando generalmente para ello los usos vocacionales y permitidos —sin limitaciones, con limitaciones y sometidos a evaluación de impacto ambiental—, e identificando los respectivos usos prohibidos. Esta asignación supone el respeto a la lectura



del medio físico y la consideración de la funcionalidad del sistema, el uso múltiple del espacio y la coherencia de los elementos físicos con el entorno.

d) En este marco se propone el siguiente reparto de las determinaciones en materia de usos de suelo entre el POT Cantonal y el PUGS, considerando obligatoriamente el marco jurídico específico, la jerarquía de las normas constitucionales y la necesidad de establecer una razonable división técnica de las materias específicas que deben abordar:

En el POT Cantonal:

- Asignación de usos de suelo vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural, manteniendo coherencia con el respectivo "tratamiento".
- Asignación de usos de suelo "generales" —Artículo 22 de la LOOTUGS—, vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de asentamientos del cantón.
- Se ha de entender que los planes de ordenación urbanística —esto es, de "ordenamiento territorial urbano" que prevé la Constitución en su Artículo 375—, a través de los respectivos PUGS y a partir de la zonificación de los usos "*generales*", procederán a la asignación de los usos "*específicos*": "*principales*", "*compatibles*" y "*restringidos*".

En los PUGS:

- Asignación de los usos de suelo permitidos a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones y permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Para el efecto se considerarán el "tratamiento" y los usos vocacionales asignados a cada una de dichas unidades, a fin de alcanzar la correlación necesaria. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.

- Identificación de los correspondientes usos prohibidos.

De esta manera, la distribución espacial de las actividades humanas estructurantes del territorio y los usos de suelo que generan, será asumida por el POT Cantonal, en tanto que la especificación de tales usos corresponderá al PUGS.

e) No basta con que los planes asignen los usos del suelo al territorio, vale decir las actividades, es necesario regular sus comportamientos a fin de alcanzar una gestión respetuosa con el medio físico natural, en cuanto a: i) los influentes o insumos que utilizan –



materias primas, agua y energía—, observando las tasas de renovación de los recursos naturales renovables y unos ritmos e intensidades de empleo para los no renovables; ii) los efluentes, de modo tal que no se supere la capacidad de asimilación de los factores ambientales: agua, suelo y aire; y, iii) a los elementos físicos: edificaciones e instalaciones, en cuanto a su coherencia e integración con el entorno en los órdenes: ecológico, paisajístico, territorial, social e institucional ¹.

Estos propósitos de gran trascendencia y que constituyen la base para la sostenibilidad de los territorios, han de ser motivo de regulaciones que formarán parte del componente normativo del POT y por tanto del PDOT. Vale advertir que no se trata en ningún caso de crear limitaciones a las actividades, cuanto de lograr que ellas sean motivo de una gestión que incluya la vigilancia y control.

f) La regulación de la ocupación del suelo, componente que merece la misma importancia del uso —pues se trata asimismo de una competencia constitucional otorgada a los gobiernos municipales—, es motivo de una disposición muy concreta en la propia LOOTUGS, en su Artículo 24, que teniendo justamente la rúbrica *“Ocupación del suelo”* dispone: *“La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológico. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en esta Ley”*.

Siendo técnicamente válida esta disposición, es necesario entonces que los POT Cantonales —tal como ocurrió con las primeras generaciones de estos planes, por lo menos con los debidamente elaborados—, regulen la ocupación del suelo rural a través de las normas sobre tamaños mínimos de parcelas, características de las edificaciones —implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción—, instalaciones y otros. Se trata entonces de un conjunto de determinaciones que debe incluirse en el componente normativo del POT Cantonal.

Se ha de entender que la ocupación del suelo de los asentamientos o núcleos de población, vale decir de los centros urbanos, pero también de los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, serán motivo de las regulaciones que determinen los respectivos planes de ordenación urbanística.

¹ Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). Ordenación Territorial (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.



g) La gestión del suelo que contiene el PUGS, siendo parte sustancial de la gestión de los PDOT Cantonales y de los planes de ordenamiento urbanístico, no ha sido objeto de una adecuada consideración en el ordenamiento jurídico precedente a la LOOTUGS —constituyendo una de las causas de los modestos resultados de tales planes—; por esto, el mayor aporte de ella constituye el Título IV Gestión del suelo, pues varios de sus instrumentos son válidos y factibles técnicamente, para *“...la adquisición y la administración de suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico...”* —Artículo 47—, y coadyuvar al ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo —Artículo 6—

Sin embargo, conviene señalar que los instrumentos en referencia son pertinentes para el suelo clasificado como urbano, por lo que pese a la problemática que afecta al suelo rural, la LOOTUGS no incluye los instrumentos propios para su gestión, los cuales —se estima—, subyacen en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, tanto para el cumplimiento de los lineamientos de política agraria y los derechos a la propiedad de la tierra rural y al territorio, que la misma prevé en sus Artículos 9 y 24. Tales instrumentos son: i) *“regularización de la posesión agraria”*, ii) *“redistribución de tierras”*, iii) *“delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral”*, iv) *“afectación”*, v) *“regulación del fraccionamiento”* y vi) *“saneamiento”*, establecidos en los Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115, respectivamente, entre otros.

h) En cuanto al componente de inversiones, que generalmente toma la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, ha de tenerse presente que él constituye una de las líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales y en general de los PDOT, con miras a pasar del modelo de desarrollo actual a la imagen objetivo o *“Visión de mediano plazo”* según el Artículo 42 del COPFP, o también *“Visión de desarrollo”* según la Guía/PDOT Cantonal; pero igualmente para pasar del modelo territorial actual al modelo territorial objetivo o *“Modelo territorial deseado”* establecido por el mismo Artículo 42 del COPFP.

Corresponde a los *“programas”* previstos en el Artículo 42 del COPFP en su numeral 2 de la *“Propuesta”* de los PDOT, pero que se hallan confundidos con los *“objetivos estratégicos de desarrollo”*, *“políticas”*, *“estrategias”*, *“resultados”*, *“metas deseadas”* e *“indicadores”*, que se supone configuran *“La visión de mediano plazo”*; corresponde asimismo a los *“Programas/proyectos”* que identifica la Guía/PDOT Cantonal en la *“Visión de desarrollo”*, por tanto con la misma limitación.

Es plenamente válido optar por la figura de los *“planes sectoriales”* para el ejercicio de las competencias de este carácter, los cuales pueden contener “programas” y “proyectos”; así lo reconoce incluso el COPFP para la planificación del desarrollo y la ordenación territorial en el



nivel nacional, cuando en sus Artículos 12 y 40.2 establece los *“planes sectoriales del ejecutivo”* y dispone acertadamente que éstos deberán *“articularse con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.”*

Era de esperarse que, manteniendo coherencia, el COPFP establezca igualmente la figura de los *“planes sectoriales”* en relación a los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, pero no ocurrió así, pues dicho código en su Artículo 13 *“De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*, crea esta figura de planes para *“detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*; no obstante, también dispone que los *“planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”*, advirtiendo que no podrán modificar a los PDOT. En rigor los planes sectoriales forman parte de los PDOT, pues sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, integran la imagen objetivo y sus dimensiones territoriales el modelo territorial objetivo; por esto mismo vale insistir que solamente la ejecución o gestión de estos planes son los que finalmente transforman positivamente la realidad, esto es, permiten transitar a la imagen objetivo y al modelo territorial objetivo.

Dicho sea de paso, esta condición precisamente constituye la enorme diferencia entre la gestión del desarrollo a través de planes sectoriales resultantes de una visión integral del desarrollo, vale decir de la consideración del conjunto de las dimensiones antes señaladas en el marco dado por objetivos de desarrollo y ordenación territorial; y, aquella *“gestión del desarrollo”*, que se sustenta en la formulación y ejecución aislada de planes sectoriales, propiciadora de la competencia entre planes por los recursos de todo orden, del apareamiento contradictorio de nuevos problemas y de resultados muy modestos.

i) Finalmente vale señalar que la metodología comprensiva o genérica que se ha venido aplicando en la formulación de los PDOT Cantonales en el Ecuador, ciertamente con diferencias de enfoque, contenido y alcance, con la vigencia del PUGS debe experimentar reformas. Así, la redacción del PUGS constituirá una nueva sub-fase de la elaboración de estos PDOT, ubicada secuencialmente entre el modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo; de manera tal que aborde el detalle de las determinaciones que en materia de uso de suelo establezca el PDOT a través del modelo en cuestión y que por otro provea conjuntamente con éste, los insumos para la redacción de la mencionada normativa.



En el Gráfico N° 5.1.2, se presenta una opción metodológica para la formulación del PDOT Cantonal incluyendo al PUGS y que tiene de antecedente la propuesta para los PDOT de los niveles subnacionales antes de la vigencia de la LOOTUGS ².

4.2. DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL CONTENIENDO AL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO

Las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal – POT Cantonal, se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de planificación territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o impartidos por el órgano rector, la imagen objetivo y las articulaciones a los niveles superiores e inferiores de planificación y a los territorios del mismo nivel.

A. MODELO TERRITORIAL OBJETIVO CANTONAL

Se refiere al diseño del sistema territorial que se pretende alcanzar en el horizonte del periodo de planificación y constituye la base para la elaboración de las medidas o propuestas normativas y de inversión con fuertes implicaciones territoriales, y para el seguimiento y control de su aplicación. Corresponde al *"Modelo territorial deseado"*, previsto en el Artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP.

Los componentes sustanciales de un modelo territorial objetivo son: i) la delimitación del territorio a ordenar, asunto que en este caso viene dada por los límites cantonales y que son también para la gestión y la aplicación de normativas, ii) las estructuras y/o sistemas territoriales, que en la perspectiva de la ordenación territorial, prioritariamente son: la red o sistema de asentamientos, la red de comunicaciones o sistema relacional y la red o sistema de espacios de interés patrimonial natural y cultural; y, iii) la distinción de zonas o áreas de diversidad y desigualdad ³.

Se configurará por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

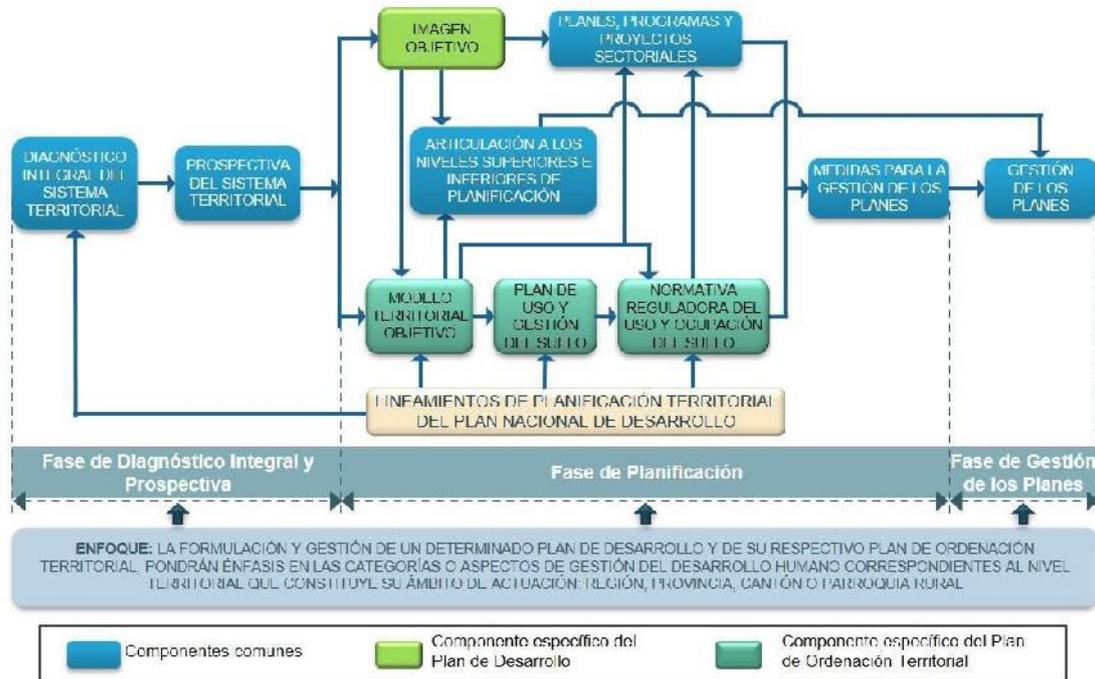
² Pauta Calle, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

³ Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial. In Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente": Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005 (pp. 251-286). Universidad de Salamanca.



GRÁFICO N° 5.1.2.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL: Fases del proceso metodológico para la formulación del PDOT Cantonal.



Fuente y elaboración: Fernando Pauta Calle.

A-1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS

Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos, y para el efecto el Plan considerará los resultados, las determinaciones y articulaciones antes señaladas, y en calidad de elementos orientadores los fines de la planificación y los objetivos que subyacen para la ordenación territorial en la Constitución ⁴.

A-2. MEDIO FÍSICO

En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Clasificación del suelo cantonal en urbano y rural (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 17 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS y Artículo 15 del Reglamento a la LOOTUGS).

⁴ Pauta Calle, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.



Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales—que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas.

b) Sub-clasificación del suelo rural: en *"producción"*, *"aprovechamiento extractivo"*, *"expansión urbana"* y *"protección"* (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 19 de la LOOTUGS y Artículo 16 del Reglamento a la LOOTUGS).

Se trata de los niveles representativos de uso o actuación sobre el medio físico que establece la ordenación territorial, por tanto se considerará que los suelos destinados a la *"producción"* y al *"aprovechamiento extractivo"*, en suma a la explotación económica de recursos naturales, conforman la Zona de Explotación. A su vez, los suelos de *"protección"* la Zona de Conservación, incluyendo los territorios que se someten a la conservación estricta, a la conservación activa y en su caso a la regeneración y mejora. Finalmente, el suelo de *"expansión urbana"* integrará en lo posible la Zona de Expansión, esto es, los territorios sin vocación de uso definida, en la medida que sus recursos son insuficientes para justificar un desarrollo endógeno, siendo los más idóneos para la expansión de los centros poblados.

Su demarcación considerará las unidades territoriales determinadas en el análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, en tanto expresión de sus elementos, procesos y transformaciones.

c) Definición en el suelo rural de los *"polígonos de intervención territorial"* (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 41 de la LOOTUGS y primer inciso del Artículo 18 del Reglamento a la LOOTUGS).

Asumirán esta condición las ya mencionadas unidades territoriales resultantes del análisis y diagnóstico del medio físico.

d) Asignación de categorías de ordenación o *"tratamientos"* a los polígonos de intervención territorial rurales (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 42 de la LOOTUGS y Artículo 18 del Reglamento a la LOOTUGS).

Por los argumentos expuestos, los *"tratamientos"* previstos en la LOOTUGS serán asignados a estas unidades espaciales y para el efecto se considerarán sus valores ambientales —ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos—, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Desde la perspectiva de la ordenación territorial se emiten igualmente las siguientes recomendaciones para cada uno de ellos:

- *"Conservación"*, diferenciando las áreas de conservación estricta —por sus altos valores de conservación y muy frágiles en el orden ecológico—, y activa —por su origen antrópico, buen estado debido a la presencia del hombre y que requieren de ésta—



- *"Promoción productiva"*, distinguiendo las áreas forestal, agrícola, ganadera, entre otras, pudiendo definir sub-áreas; por ejemplo en el área agrícola, las agriculturas extensiva, intensiva existente e intensiva a introducir.
- *"Mitigación"*, considerando que corresponde a la categoría de ordenación territorial área minera, pudiendo definirse las sub-áreas de explotación minera en activo y de reserva minera. Debe repararse que esta categoría conceptualmente supone que las diversas actividades para mitigar el impacto ambiental de las operaciones de una explotación minera y su cierre, son partes sustantivas de su planeamiento integral, esto es, desde la fase de descubrimiento hasta el cierre.
- *"Recuperación"*, en rigor se trata de la categoría regeneración y mejora de los territorios que presentan un estado artificialmente degradado, o que por su localización o por constituir causas de procesos indeseables, ameritan esta intervención.
- *"Desarrollo"*, reparando que el uso de este término es impropio para referirse al crecimiento urbano planificado, siendo más ajustado denominarle expansión urbanística.
- Por último, ha de considerarse que los núcleos de población en tanto unidades territoriales también serán asignados con una categoría ordenación, en este caso la ordenación urbanística, pues ésta se halla comprendida en la territorial.

e) Demarcación de áreas en función de los tipos de riesgo existentes y que actuarán en calidad de condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o *"tratamientos"*; tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras. (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD).

f) Delimitación en el área rural cantonal de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón (Artículo 264, Numerales 1 y 8, de la Constitución).

g) Demarcación en el territorio rural cantonal, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; debiendo incluir los tramos comprendidos o que bordeen a los poblamientos rurales (Artículo 264, Numerales 1 y 10, de la Constitución).

h) Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, diferenciando su aprovechamiento en explotaciones mineras en activo y de reserva minera (Artículo 264, Numerales 1 y 12, de la Constitución).



A-3. POBLACIÓN Y ACTIVIDADES

En relación a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

a) Asignación de usos de suelo propiciados o vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural. Pudiendo ser coincidentes, lo cual indica que el polígono al cual se asigna es motivo de un aprovechamiento racional; o no coincidente, debiendo cambiarse el uso de suelo por el propiciado en caso de incompatibilidad, o superponerlo si es compatible (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Por los argumentos dados, estos usos serán establecidos para estas unidades espaciales, manteniendo coherencia con el respectivo *"tratamiento"*.

b) Asignación de usos de suelo *"generales"* vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de asentamientos del cantón (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 22 de la LOOTUGS).

c) La distribución de la población cantonal para el periodo de planificación, en términos de tamaños de población y densidades, entre los asentamientos urbanos, las áreas periurbanas, los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas; y, en el suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Esta asignación de usos de suelo podrá orientarse en lo técnicamente aplicable, por los *"Requisitos mínimos para la definición de usos"*, que contiene el Artículo 24 del Reglamento a la LOOTUGS.

A-4. ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN

En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

a) La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, primariamente las cabeceras de las parroquias rurales, articulado a su unidad o unidades espaciales urbanas de mayor rango (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, y



definirá su jerarquía en función de los roles y funciones de los asentamientos, elemento al cual se suman la localización, las áreas de servicio y el tamaño mínimo de los asentamientos.

b) Dimensionamiento y localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental; al control de tránsito y el transporte público; y, a la salud, educación, al desarrollo social, cultural y deportivo y a la prevención, protección, socorro y extinción de incendios (Artículos 264, Numerales 1, 4, 6 y 7, y 13 de la Constitución).

Al respecto se observará:

- La definición en cada caso del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos que requieren esta condición espacial, estableciendo adicionalmente las determinaciones específicas para el efecto y que serán observadas por el respectivo plan de ordenación urbanística en la selección del sector y predios urbanos.
- La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella, observando las determinaciones del Plan para la o las unidades territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizando su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato.
- Esta ordenación incluirá la confirmación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones ya existentes y tratándose de los servicios cuyas competencias se hallen centralizadas, como los de energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, la ordenación se coordinará con las empresas proveedoras.

c) Ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones y de otras redes de servicios públicos que pudieran crearse, en términos de su trazado y características (Artículo 264, Numerales 1 y 4, de la Constitución).

Cuando se trate de servicios cuyas competencias estén centralizadas se coordinará con las empresas responsables de su dotación.

d) Ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; debiendo incluir los tramos viales correspondientes a los poblamientos rurales (Artículos 264, Numerales 1 y 11, y 375, Numeral 8, de la Constitución).



e) La delimitación de los conjuntos o en su caso de estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo otras obras civiles de interés: caminos, puentes y canales, por ejemplo, que se encuentren en uno y otro caso en el área rural o en los poblamientos rurales; así como el señalamiento de las centralidades históricas existentes en las áreas urbanas (Artículo 264, Numerales 1 y 8, de la Constitución).

f) Demarcación de zonas en el área rural y en su caso los poblamientos rurales, que ameriten programas de vivienda de interés social: de mejoramiento o rehabilitación habitacional y en su caso de viviendas de planta nueva; y, la indicación de los programas requeridos por las áreas urbanas (Artículos 264, Numeral 1, y 375 de la Constitución).

g) Localización coordinada en el territorio cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esta condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional – ETN o en los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT (Artículos 260 y 264, Numeral 1, de la Constitución).

Tal localización coordinada se producirá en cada caso entre el gobierno municipal y los gobiernos de los otros niveles territoriales, en el marco de la disposición del Artículo 44 del COPFP, que ratifica la norma constitucional por la cual los planes de ordenamiento territorial cantonal definirán y regularán el uso y la ocupación del suelo, y en coherencia con ella, dispone que *“...Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados”*. De hecho, esta necesaria acción de coordinación alcanzará a los equipamientos o instalaciones de responsabilidad del Estado o Gobierno central.

La localización coordinada en el área rural o en los centros urbanos del cantón supone observar, en el primer caso, las determinaciones del Plan para la o las unidades territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizar su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato, y en el segundo, las determinaciones del correspondiente plan de ordenación urbanística; sin perjuicio de la consideración asimismo de las determinaciones específicas definidas para cada equipamiento o instalación por la ETN, o los respectivos PDOT.

h) Emplazamiento coordinado en el territorio cantonal de las nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural previstas, incluyendo tal dimensión espacial, en la ETN o en los respectivos PDOT (Artículos 260 y 264, Numeral 1, de la Constitución).

Tal localización coordinada se producirá en los términos ya señalados.



B. PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL

Por los argumentos ya sustentados, este Plan contendrá las determinaciones referidas específicamente al uso y gestión del suelo rural. En cuanto al uso, asignará a los polígonos de intervención territorial rurales los que en coherencia con el uso de suelo vocacional tengan la condición de permitidos, e identificará los usos prohibidos; en tanto que para su gestión identificará los polígonos cuyo suelo amerita medidas destinadas a garantizar su administración, desde la perspectiva de su conservación y explotación sostenida, y que se hallan previstas en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

B-1. POBLACIÓN Y ACTIVIDADES

a) Asignación de usos de suelo a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: i) permitidos —aceptables o admisibles—, sin limitaciones, ii) permitidos con limitaciones; y, iii) permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Los usos permitidos sin limitaciones, corresponden a actividades que se admiten, pero que no se propician; en tanto que los usos permitidos con limitaciones, significa que las actividades se admiten bajo las condiciones estipuladas en licencias o informes emitidos por la municipalidad respectiva. Finalmente, los usos permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental, suponen actividades que se admiten en las condiciones que determine este proceso técnico administrativo.

Para el efecto se considerarán el tratamiento y los usos vocacionales asignados a cada una de estas unidades. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.

b) Definición de usos de suelo prohibidos en los polígonos de intervención territorial establecidos en el suelo rural (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Se refiere a las actividades que en ningún caso se admitirá en un determinado polígono de intervención territorial.

c) Regulación del uso de las de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, en el territorio rural cantonal (Artículo 264, Numerales 1 y 10, de la Constitución).

Asimismo, esta asignación de usos de suelo podrá orientarse en lo técnicamente aplicable, por los "Requisitos mínimos para la definición de usos", que contiene el Artículo 24 del Reglamento a la LOOTUGS.



B-2. GESTIÓN DEL SUELO RURAL

a) Señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales que serán motivo de aplicación de instrumentos de gestión del suelo (Artículo 42 de la LOOTUGS).

b) Asignación de instrumentos de gestión del suelo, tales como: regularización de la posesión agraria, redistribución de tierras, delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, afectación, regulación del fraccionamiento; y, saneamiento (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115 de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales).

C. EL COMPONENTE NORMATIVO: LA REGULACION DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO CANTONAL

Constituye una de las tres líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales para alcanzar el modelo territorial objetivo cantonal, conjuntamente con el componente de inversiones y las medidas de gestión, que se abordan más adelante. Se trata del conjunto de reglas a las cuales deben ajustarse los usos de suelo expresamente asignados por el Plan, esto es, las actividades humanas propiciadas y permitidas, y aquellos que no estando previstas por él pueden ser motivo de localización observando dichas reglas.

Este componente se configurará por las normas correspondientes al medio físico, población y actividades y a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales o particulares y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes. Las primeras afectarán al conjunto del territorio cantonal y constituirán prolongaciones, complementaciones y adaptaciones específicas de la legislación nacional fundamentalmente; en tanto que las normas particulares se referirán casi siempre a las áreas según categorías de ordenación territorial o *"tratamientos"*.

C-1. NORMAS RELATIVAS AL MEDIO FÍSICO

- Normas generales

Corresponden al elemento pasivo de la relación territorio-actividades humanas y abordan los aspectos comunes a toda la circunscripción cantonal de los elementos y procesos del medio físico. Se formularán para la protección, conservación, mejora, regeneración o recuperación del suelo, vegetación, fauna, complejos fluviales, acuíferos subterráneos, embalses, espacio costero, medio marino, paisaje y patrimonio geológico; y, la explotación de los recursos (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).



Estas normas incluirán las necesarias para la mejora paisajística de los territorios degradados del cantón, especialmente de los existentes en las periferias de los asentamientos urbanos y para la restauración o rehabilitación paisajística de ámbitos con un elevado grado de deterioro o con una alta incidencia en la percepción del territorio (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

– Normas particulares

Para cada zona según los “tratamientos” previstos –categorías de ordenación territorial-, en términos de: i) definición del “tratamiento” y su localización cartográfica, ii) criterios que se adoptan con respecto al “tratamiento”; y, iii) normas con respecto a los usos de suelo que se propician, permiten y prohíben (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o “*tratamientos*” y que limitarán no tanto los usos de suelo asignados, cuanto la forma en que éstos actúen en atención al riesgo que se encuentre; tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras. (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD).

C-2. NORMAS RELATIVAS A LA POBLACIÓN Y ACTIVIDADES

– Normas generales

Estas en cambio se refieren al elemento activo de la ya señalada relación y serán elaboradas desde la óptica del medio físico hacia las actividades asignadas, considerando los aspectos comunes de cada una de éstas a todo el ámbito cantonal. Se trata de regular entonces los comportamientos de las actividades humanas, entre ellas las extractivas, la agricultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, industrias agrícolas, turísticas y recreativas. Esta normativa pondrá énfasis en la regulación de influentes, efluentes y presencia de edificaciones e instalaciones, a fin de conseguir una gestión respetuosa con el medio físico; y, conjuntamente con las anteriores, pueden ser prolongaciones, complementaciones o adaptaciones de la normativa nacional (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

– Normas particulares

Para regular la distribución espacial de la población entre los asentamientos urbanos, áreas periurbanas, poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas; y, al suelo rural cuando



se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial. Estas normas podrán expresarse en términos de tamaños de población óptimos, máximos y/o mínimos, dependiendo de las determinaciones del modelo territorial objetivo para cada asentamiento (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

C-3. NORMAS RELATIVAS A LOS ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN

– Normas generales

Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en la condición de criterios territoriales locales para: i) la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal, ii) la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por los planes sectoriales, iii) la intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales, por ejemplo, identificados e inventariados por el Plan en el área rural o en los poblamientos rurales; iv) la construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en los predios rurales y en los poblamientos rurales; y, v) el planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación (Artículo 264, Numerales 1, 4, 6, 7, 8, 11 y 13, de la Constitución).

– Normas particulares

Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según *“tratamientos”* o categorías de ordenación territorial. Incluyen las relativas a la ocupación del suelo propiamente por los usos: tamaños mínimos de parcelas, características de las edificaciones –implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción–, instalaciones y otros.

La formulación de estas determinaciones podrá orientarse adicionalmente y en lo técnicamente aplicable, por los *“componentes”* previstos en el Artículo 21 *“Norma urbanística para bienes y servicios privados”* del Reglamento a la LOOTUGS, así como por los criterios expuestos en su Artículo 25 *“Asignación de edificabilidad”*.

D. EL COMPONENTE DE INVERSIONES: LOS PLANES SECTORIALES DEL PDOT CANTONAL

El componente de inversiones, bajo la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, constituye otra de las líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales y en general de los PDOT; por lo que en el marco del enfoque ya sustentado, a continuación



se identifican —sin ánimo concluyente—, los planes sectoriales con fuertes incidencias o dimensiones territoriales, las cuales estructuran justamente el modelo territorial objetivo:

- a) Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y de manejo de desechos sólidos (Artículo 264, Numeral 4, de la Constitución).
- b) Plan de tránsito y transporte público (Artículo 264, Numeral 6, de la Constitución).
- c) Plan de equipamiento comunitario de alcance cantonal (Artículo 264, Numeral 7, de la Constitución).
- d) Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, que determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto (Artículo 264, Numeral 8, de la Constitución).
- e) Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas (Artículo 264, Numeral 11 y Artículo 375, Numeral 8, de la Constitución).
- f) Plan de explotación de materiales áridos y pétreos (Artículo 264, Numeral 12, de la Constitución).
- g) Plan de vivienda (Artículo 375 de la Constitución)
- h) Plan de gestión de riesgos (Artículo 140 del COOTAD)
- i) Planes relacionados con las categorías o aspectos de la gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.

Estos planes sectoriales, contendrán programas y proyectos a nivel de idea o perfil, sin perjuicio, por tanto, que éstos y de conformidad con el programa de puesta en marcha, alcancen posteriormente los siguientes niveles —factibilidad y diseños definitivos—, y la ejecución.

E. MEDIDAS PARA LA GESTION DEL PDOT CANTONAL

Corresponde a la formulación del "*Modelo de gestión*" que establece el COPFP para el PDOT Cantonal —y en general de los PDOT—, en su Artículo 42. Se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece dicho plan; esto es, de la regulación del uso y ocupación del suelo cantonal y de los planes sectoriales, por tanto de sus programas y proyectos; cada uno con mayores o menores incidencias en los órdenes: social, económico, político, cultural, ambiental y territorial. Se ha de entender que aquellos



planes con fuertes incidencias territoriales observarán plenamente el modelo territorial objetivo.

Las medidas que estructuran esta tercera línea de actuación en la gestión del PDOT Cantonal, son las siguientes:

E-1. DISEÑO DE UN ENTE GESTOR

Se trata de establecer una entidad capaz de llevar adelante y liderar el proceso de materialización o gestión del plan de modo eficaz y obligatoriamente se conformará por un órgano político y un órgano técnico.

El primero se halla ya establecido en el Artículo 28 del COPFP, pero es pertinente pensar que el Consejo de Planificación Cantonal amplíe su integración, al menos con voz, a representantes de otras entidades públicas y de organismos privados y comunitarios, que podría variar dependiendo de los asuntos a tratar por el Consejo, a fin de alcanzar una gestión concertada.

El órgano técnico quedará constituido por las direcciones o departamentos de planificación municipal, y contará con asesoría técnica y jurídica.

E-2. DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN

Las funciones del ente gestor se hallan definidas en el Artículo 29 del COPFP. Sí conviene sugerir la incorporación de las siguientes, que abordan de manera expresa asuntos de relevancia en la gestión del plan:

- Exhortación a las entidades públicas, privadas y comunitarias, para que plasmen los planes sectoriales, programas y proyectos de su responsabilidad.
- Control de la aplicación de la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo cantonal y de los planes sectoriales, programas y proyectos.
- Coordinación de las actuaciones de las entendidas públicas, privadas y comunitarias, de conformidad con las previsiones del PDPT Cantonal, así como con los otros niveles de gobierno sobre sus actuaciones en el territorio cantonal en materia de equipamientos, instalaciones e infraestructuras.

E-3. PROGRAMA DE PUESTA EN MARCHA O INSTRUMENTACIÓN

Que regulará la forma en la que se desarrollarán los planes sectoriales, programas y proyectos, mediante el uso de instrumentos de programación que definan para el conjunto de éstos su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas.



Formarán parte de este programa permanente las *“Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan”*, dispuestas en el Artículo 42 del COOPFP, y las *“Estrategias para la promoción y difusión del plan”* dispuestas en la Guía/PDOT Cantonal.

E-4. PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

Que establecerá los instrumentos específicos —tales son los indicadores, controles e instrucciones—, para realizar el seguimiento y la supervisión del programa de puesta en marcha e ir determinando en qué medida las actuaciones se alejan o coinciden con las previsiones del PDOT Cantonal y las acciones a tomar en el caso de discrepancias inaceptables; sin perjuicio de recomendar su revisión, siguiendo el procedimiento diseñado para el efecto.

Corresponde a las *“Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública”*, Artículo 42 del COPFP

E-5. PRESUPUESTO PARA LA GESTIÓN

Que incluirá la dotación de todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad responsable de la gestión del PDOT Cantonal.

Finalmente, debe indicarse que el planteamiento de las *“Las estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación”*, que dispone el Artículo 42 del COPFP, en rigor forma parte de la *“Visión de mediano plazo”*, o también de la *“Visión de desarrollo”* según la Guía/PDOT Cantonal emitida por la Secretaria Técnica Planifica Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.

Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). Ordenación Territorial (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS-, publicada en el Registro Oficial N° 790 del 5 de julio de 2016.

Pauta Calle, F., & Van der Zee, J. (2012). Unidades estructurales y su importancia en la ordenación del territorio ecuatoriano. *Estoa. Revista De La Facultad De Arquitectura Y Urbanismo De La Universidad De Cuenca*, 1(1), 39 - 49.



Pauta Calle, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

Pauta Calle, F. (2014). Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución (PhD). E.T.S.I. Agrónomos (UPM). Recuperado a partir de <http://oa.upm.es/33644/>

Pauta Calle, F. (2016). Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Simposio llevado a cabo en Cuenca, Ecuador.

Pauta Calle, F. (2019). ¿Son viables técnicamente los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial? Revista EIDOS, N° 13, junio 2019.

Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 460, del 3 de abril de 2019

Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019). Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal.

Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial. In Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente": Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005 (pp. 251-286). Universidad de Salamanca.



ANEXO N° 5.1.2.

PONECIA:

**MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN
TERRITORIAL Y MODELO DE GESTIÓN
PARA SU EJERCICIO COMPETENCIAL EN
EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LA
SITUACIÓN CON LA VIGENCIA DE LA
LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
USO Y GESTIÓN DE SUELO**



INTRODUCCIÓN

Desde que en el año 2008 en Ecuador entrara en vigencia la Constitución, en cuyo “Régimen de Competencias” dispone la formulación de la *“panificación nacional”* por el Estado central, y la *“planificación del desarrollo”* y de los *“correspondientes planes de ordenamiento territorial”* de las circunscripciones territoriales de los gobiernos autónomos descentralizados, la Asamblea Nacional asumió la elaboración y aprobación de las leyes destinadas a regular el ejercicio de estas competencias integradoras —pues se refieren a los instrumentos que dirigen la planificación y gestión del modelo de desarrollo humano que subyace justamente en la Constitución—; en un primer momento —octubre del año 2010—, mediante los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y de Planificación y Finanzas Públicas, y luego —julio de 2016—, a través de la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de Uso y Gestión de Suelo, y cuya aplicación se halla entre optimismos, pesimismo y denuncias de irrespeto a la autonomía municipal.

Analizar este marco legal desde la perspectiva de la ordenación territorial como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, es el propósito central de este trabajo, considerando la correspondencia que le impone la Constitución con la planificación del desarrollo, la necesidad de que el Estado en su conjunto disponga de un modelo de gestión para su ejercicio —más aún por el reparto competencial complejo que tiene y las múltiples articulaciones que debe observar de cara a la Constitución asimismo—; y, por último, que desde agosto de 2011 los distintos niveles de gobierno emprendieron la formulación y aplicación de tales instrumentos, al inicio de las actuales administraciones su actualización, y que en tanto primeras experiencias han merecido ya algunos esfuerzos de evaluación.

1. EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN —COOTAD—, Y LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Este Código en su Título V *“Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”*, Capítulo III *“Del Ejercicio General de las Competencias”*, Artículo 128 *“Sistema integral y modelos de gestión”*, ordena que todas las competencias se gestionarán como un *“sistema integral”* que articule los distintos niveles de gobierno y que este propósito será, por tanto, responsabilidad del Estado en su conjunto.

Destaca que el ejercicio de las competencias tendrá lugar en el marco de una gestión *“solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno”*, con *“participación ciudadana”* y una *“adecuada coordinación interinstitucional”*, disponiendo para el efecto la vigencia de “modelos de gestión” en los diferentes *“sectores”*, los cuales *“se organizarán, funcionarán y someterán*



a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias". Al respecto debe comentarse que:

- Si bien la norma alude a las competencias vinculadas a las categorías o aspectos sectoriales de la planificación y gestión del desarrollo, es claro que ella puede justificadamente hacerse extensiva a competencias atadas a categorías o aspectos globales, tales son: *"planificar el desarrollo"* y *"formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial"*.
- Según la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias —CNC—, este organismo en tanto instancia técnica del Sistema Nacional de Competencias, ha llevado adelante la *"transferencia y regulación de las competencias de los distintos niveles de gobierno"* y *"las resoluciones emitidas por el CNC establecen responsabilidades: qué hace cada quien a través de modelos de gestión absolutamente claros"* (Vázquez, 2015, pág. 67). Se entiende que estos modelos, acatando lo dispuesto por el COOTAD, observan "principios y normas" en su "organización y funcionamiento".
- La misma Secretaría da cuenta de los resultados alcanzados a julio de 2015 y sin pretender evaluar el proceso en referencia, al tratarse de las competencias "planificar el desarrollo" y "formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial", expresa que se hallan "por regular en ley (LOOTUGS)" (Vázquez, 2015, pág. 74) refiriéndose a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, normativa que para aquel momento ya había sido motivo de aprobación en primer debate por la Asamblea Nacional —esto es, el 7 de mayo de 2015—
- Así —coincidiendo con algunos trabajos—, se reconocía que las normas contantes en el COOTAD y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas —COPFP—, en relación a las competencias en consideración no configuraban un modelo de gestión¹, y que por tanto correspondía a la LOOTUGS establecerlo; y,
- Finalmente y para completar este necesario antecedente, vale destacar que el COOTAD en su Artículo 3 *"Principios"*, dispone con el carácter de general, que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas —por tanto de las competencias constitucionales y legales de todos los niveles de gobierno autónomos descentralizados al menos—, se

¹ Al respecto ver: Pauta Calle, Fernando: "Metodología para la construcción de un modelo de gestión de la competencia constitucional 'Formular Planes de Ordenamiento Territorial' integrado a la de 'Planificar el Desarrollo'", en Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: "Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística", SENPLADES, CSNDU y PT, y Universidad de Cuenca. Cuenca-Ecuador de 28 a 30 de octubre de 2014, pág. 182 a 207.



regirán por los principios de; i) *"unidad"*, ii) *"solidaridad"*, iii) *"coordinación y corresponsabilidad"*, iv) *"subsidiariedad"*, v) *"complementariedad"*, vi) *"equidad interterritorial"*, vii) *"participación ciudadana"*, y, viii) *"sustentabilidad del desarrollo"*.

Por otra parte, desde la vigencia del COOTAD hasta la de la LOOTUGS los gobiernos autónomos descentralizados debieron redactar la primera generación de *"planes de desarrollo"* y de *"ordenamiento territorial"* —durante las administraciones 2009-2014—, y su actualización de conformidad con los Artículos 467 del COOTAD *"Ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial"* y 48 del COPFP *"Vigencia de los Planes"* —en las administraciones 2014-2019—, práctica pública respecto de la cual y desde la perspectiva de la construcción de un modelo de gestión para su ejercicio, amerita las siguientes consideraciones:

- Fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —SENPLADES—, la que orientó oficialmente este proceso mediante la elaboración y difusión de *"lineamientos"* y *"directrices"*, tanto para la primera formulación de dichos planes en el año 2011, como para su actualización en el año 2015².
- De hecho, paralelamente tuvieron lugar también eventos nacionales que abordaron y debatieron desde muchos ángulos el ejercicio de las competencias *"planificar el desarrollo"* y *"formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial"*, siendo destacables el XIII y IX Simposios Nacionales de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial llevados a efecto en noviembre de 2012 y octubre de 2014, respectivamente, y cuyas temáticas

² Lineamientos y directrices emitidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, para la primera formulación y actualización de los planes de desarrollo y ordenación territorial:

a) Para la primera formulación dictó en agosto del 2011, los "Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada".

b) Para la actualización dictó:

- -Dos resoluciones del Consejo Nacional de Planificación y un acuerdo ministerial de la SENPLADES.
- -Los "Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GADs", mayo de 2014. Exposición general de fases y procedimientos.
- -Los "Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs", enero de 2015. Para fase de "Propuestas".
- -Los "Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales y Provinciales", marzo de 2015. Para fase de "Diagnostico".



fueron *"Competencias y Gestión Territorial"* y *"Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística"*³.

Prácticamente de todas las exposiciones y debates de las temáticas específicas de dichos simposios, surgieron significativas contribuciones en los órdenes teórico- conceptual, jurídico, metodológico y de los contenidos —en cuanto a determinaciones, articulaciones y gestión de los planes de ordenación territorial—, para la preparación del correspondiente modelo de gestión; más aún, pusieron en evidencia los logros y debilidades que había tenido la primera experiencia.

- Asimismo, desde otros ámbitos, en especial el académico, existieron aportes en los órdenes ya citados, e incluso en la formación profesional especializada⁴; y,
- Sí merece destacarse a la par, que se intentó válidamente —y con cargo seguro a los contribuciones antes indicadas—, redactar integrando en un solo proceso las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales, dando lugar a un único instrumento: el *"Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial"*, y acuñando las siglas "PDOT". Originalmente tanto el COOTAD y el COPFP inducían a la redacción de dos planes, tanto que este segundo Código en su Artículo 43 señala como excepcionalidad, que: *"Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial"*.

En este contexto se esperaba —con no poca expectativa—, que la primera experiencia en la redacción de los instrumentos de la ordenación territorial y los aportes hechos a lo largo de

³ En estos eventos se abordaron las siguientes temáticas específicas:

a) VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: i) *"Competencias exclusivas y competencias concurrentes en la planificación y gestión del ordenamiento territorial"*, ii) *"Ley de ordenamiento territorial"*, iii) *"Confrontación de experiencias en la formulación y aplicación de planes de ordenamiento territorial"*, iv) *"Los GAD y el financiamiento del desarrollo"*, v) *"Cambios universitarios para el desarrollo territorial"*; y, vi) *"Asociatividad entre los gobiernos locales"*.

b) IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: i) *"Marco conceptual para la planificación territorial y la ordenación urbanística en el marco de la autonomía y descentralización territorial"*, ii) *"Experiencias, balances y perspectivas"*, iii) *"Metodologías, tecnologías y enfoques para el ordenamiento territorial"*; y, iv) *"Marco legal e institucionalidad para la ordenación territorial y urbanística"*.

⁴ Al respecto se pueden destacar los proyectos del Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca –CINA-: i) *"Mandato Constitucional de la Ordenación Territorial. La adopción de planes a nivel cantonal en la Zona 6"*, ii) *"Laboratorio Virtual Ciudad y Territorio"*; y, iii) *"La Ordenación Territorial y Urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador"*. En cuanto a la formación profesional es igualmente destacable la Maestría en Ordenación Territorial que lleva adelante el Centro de Postgrados de la misma Facultad, con tres cohortes y sus aportes a través de las tesis.



casi cinco años, sean debidamente valorados y considerados en la redacción de la LOOTUGS, pero ciertamente no ocurrió así, y más allá de esta lamentable omisión, la mayor frustración es que dicha ley finalmente no contiene en rigor ningún modelo de gestión de la competencia constitucional *“formular los...planes de ordenamiento territorial”* y peor aún que su ejercicio se integre a la de *“planificar el desarrollo”*. Esta hipótesis es la que finalmente se pretende demostrar en el presente trabajo, pero para ello es indispensable que previamente se sustente cual era la tarea que debía acometer la LOOTUGS, para luego proceder al análisis de los textos legales.

2. LA TAREA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO —LOOTUGS—: REGULAR LOS CONTENIDOS LEGALES DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Ya se ha sustentado en otros trabajos que la formulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial regional, provincial, cantonal y parroquial rural, e incluso de la Estrategia Territorial Nacional, debe entre otros pasos previos irrenunciables conceptualizar el desarrollo humano en los diferentes niveles territoriales, establecer los aspectos o categorías de su planificación y gestión asimismo por estos niveles, proceder en estas condiciones al análisis y evaluación del reparto competencial vigente, y en el marco de la conceptualización del territorio ecuatoriano como sistema y la definición de un esquema metodológico general para la formulación integrada de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, esto es, de los PDOT, establecer las dimensiones sectoriales y globales de ordenación territorial⁵.

El enfoque antes sugerido permite ratificar a su vez el atributo de la ordenación territorial de aspecto o categoría global de la planificación y gestión del desarrollo humano, pues constituye *“la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico social, la planificación del desarrollo, en una unidad territorial dada,... el diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo. De ahí que se pueda hablar de desarrollo territorial para identificar un desarrollo integral en el que la población dispone de una elevada calidad de vida. Porque es en términos de calidad de vida, como la ordenación del territorio entiende el desarrollo. La calidad de vida de un individuo está determinada por la integración de tres componentes: nivel de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, con distinto peso según momento y lugar”* (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 67).

⁵ Para ampliar ver: Pauta Calle, Fernando: “Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución”, en Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, Vol. XLVI, N° 182, invierno 2014.



La tarea se expresa en el Gráfico N° 5.1.3, considerando los pasos inmediatamente anteriores y amerita los siguientes comentarios:

- Sobre las dimensiones territoriales de ordenación: sectoriales y globales. Las primeras corresponden a las actuaciones territoriales que en términos genéricos constan en el Gráfico N° 5.1.3 y que se derivan de los aspectos o categorías sectoriales de la planificación y gestión del desarrollo humano en sus dimensiones social, económica, política, cultural y ambiental —es decir, del *“Régimen de Desarrollo”* que establece la Constitución en su Artículo 275, mismo que incluye al *“Sistema Económico”* y que de conformidad a su vez con el Artículo 283 contiene las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que ella determine. Forman parte de estas actuaciones las derivadas asimismo de los aspectos o categorías que subyacen en las competencias sectoriales de los distintos niveles de gobierno.

Por su parte, las dimensiones globales son las que permiten la consecución de la ordenación territorial en un ámbito espacial concreto -ellas se registran también en el Gráfico N° 5.1.3-, y en gran medida corresponden al texto de la Constitución ecuatoriana: *“regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”* —*“regular”*, en la acepción de *“ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines”*, pero además en la de *“determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo”* (Real Academia Española, 2014)—, primera competencia exclusiva a su vez de los gobiernos municipales según su Artículo 264, que señala además que con esta finalidad se formularán los planes cantonales de ordenación territorial; no obstante y puesto que ésta a la vez también constituye una competencia de todos los demás niveles de gobierno en sus respectivas circunscripciones, no es menos cierto que tal regulación igualmente atañe a los planes de alcance regional, provincial, parroquial rural y aún a la Estrategia Territorial Nacional, más cuando se trata de una de las expresiones más sustantivas de la ordenación territorial y que en consecuencia tiene también el carácter de aspecto o categoría global de la planificación y gestión del desarrollo humano.

Frente a lo expuesto no cabe sino hacer el esfuerzo de establecer claramente el alcance de esta competencia —a fin de facilitar su ejercicio—, por una parte para los gobiernos municipales y por otra, para todos los demás niveles de gobierno, y que se ha de manifestar en las determinaciones de los respectivos planes.

Sin duda, la competencia de los gobiernos municipales de *“regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”*, supone una facultad expresamente otorgada en esta materia a este nivel de gobierno, por tanto sus determinaciones tendrán carácter vinculante para las —determinaciones—, de los planes de los demás niveles de gobierno, incluyendo las propias del nivel municipal relacionadas con sus competencias sectoriales, y las originadas



en el ya citado *"Régimen de Desarrollo"* y en particular en sus formas de organización económica. A su vez, esta facultad en el caso de todos los otros niveles de gobierno, debe generalmente complementar las determinaciones de sus respectivos planes, mediante otras más específicas que observarán igualmente las del plan cantonal y que por esto tendrán el carácter de recomendaciones —es decir no serán vinculantes—, pero no por esto menos importantes; salvo que sus contenidos versen sobre materias no abordadas por el plan o planes cantonales, en cuyo caso serán vinculantes.

Así, por ejemplo, las actividades productivas que recepten los territorios seleccionados por un Plan de Ordenación Territorial Provincial para *"Fomentar la actividad agropecuaria"* —competencia prevista en el Artículo 263, Numeral 6 de la Constitución para los gobiernos provinciales—, observando las categorías de ordenación territorial dispuestas por los respectivos planes cantonales y por lo tanto sus regulaciones en materia de uso y ocupación del suelo, deben ser motivo de regulaciones específicas por el plan provincial, desde la perspectiva de la conservación de los suelos, mediante una normativa no vinculante. Otro ejemplo, esta vez sobre la competencia del mismo nivel de gobierno *"Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego"* —Artículo 263, Numeral 5 de la Constitución—, un proyecto de este sector a más de que su emplazamiento se ajuste a las regulaciones ya aludidas de los planes cantonales, la construcción desde la perspectiva del medio físico debe ser asimismo motivo de regulaciones específicas por el plan provincial —esto es, para evitar la alteración de la cubierta vegetal en las zonas adyacentes, la adopción de medidas para la corrección de impactos y la integración ecológica y paisajística—, en este caso mediante normas vinculantes para el propio nivel de gobierno.

De este modo y al igual que la competencia *"formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial"*, la de *"regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"*, es una competencia concurrente o de exclusividad relativa.

- La conceptualización sistémica del territorio le confiere factibilidad técnica a la ordenación territorial, pues permite considerar explícitamente a los componentes esenciales de su estructura, los identificados en el Gráfico N° 5.1.3, pero en especial y en lo que aquí atañe, permite formular las determinaciones de los planes de ordenación territorial con respecto a tales componentes. Es aplicable a cada uno de los espacios políticos administrativos resultantes de la organización territorial del Ecuador, incluyendo los espacios homogéneos o formales, cuya integración da lugar a un sistema mayor, el sistema territorial ecuatoriano.

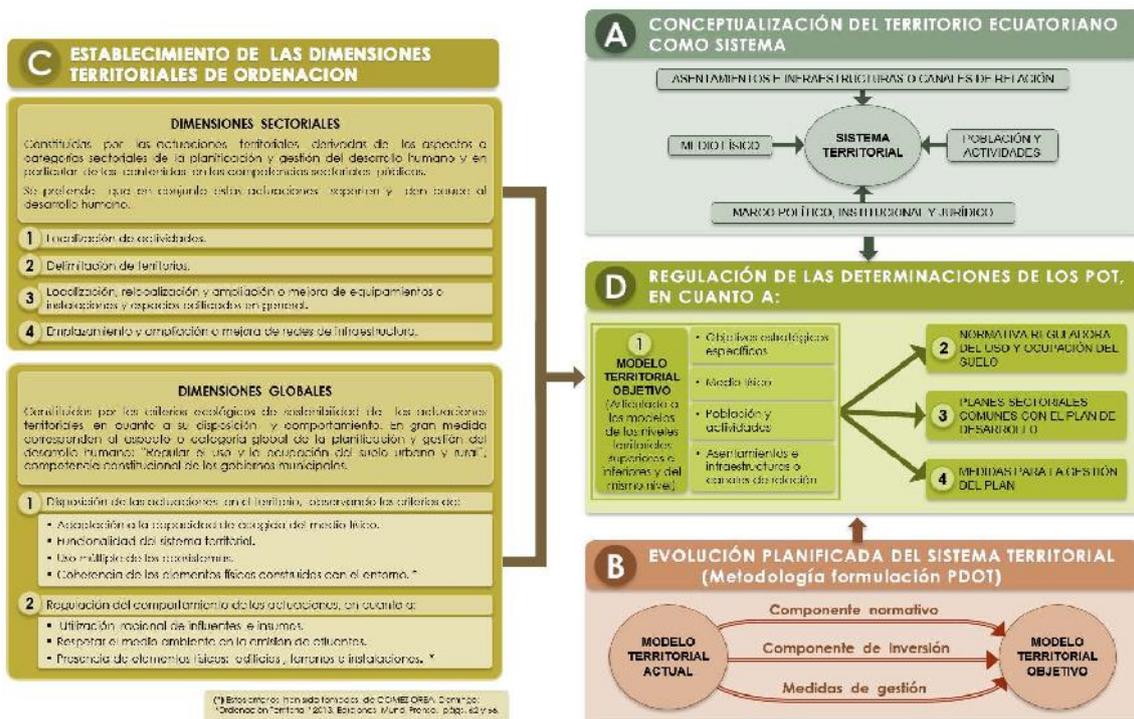
"Como en todo sistema, tres grandes elementos, conforman la sustancia del territorial. La estructura se manifiesta en los componentes del sistema; el funcionamiento en los flujos que circulan por los canales de relación que dan funcionalidad al sistema; y ambas se manifiestan en la imagen que la población percibe, de forma polisensorial y subjetiva, el



paisaje. A estas tres hay que sumar una cuarta de diferente naturaleza, pero también consustancial a los sistemas: el tiempo, o evolución temporal del sistema” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 31).

GRÁFICO N° 5.1.3.

MODELO DE GESTIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ECUADOR: Proceso para la formulación de los contenidos de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.



Fuente y elaboración: Pauta, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Universidad de Cuenca.

- Por su parte, la evolución planificada del sistema territorial se consigue por las tres vías señaladas en el Gráfico N° 5.1.3, pues permiten transitar disciplinadamente del modelo territorial actual al modelo territorial objetivo, y es *“...una función básica de los poderes públicos orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socio-económicos y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como ‘lo que se debe hacer’ es lo que ‘no se debe hacer’, y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales”* (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 39).
- Se arriba así al paso central de la tarea: la regulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial, o si se prefiere desde la



perspectiva de una ley en esta materia: de los contenidos legales de estos planes; más propiamente y en el caso ecuatoriano, convendría referirse a las determinaciones o contenidos legales de las dimensiones territoriales de los PDOT. Estas se integran, en el sentido de constituir un todo coherente en el marco de unos objetivos, en el modelo territorial objetivo y por tanto tales contenidos se han de referir ineludiblemente a todos y cada uno de los componentes del sistema territorial. Ampliando esta visión —sobre todo desde la posición de la ya aludida competencia: *“Regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”* y de la relativa a la facultad de control: *“Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”*, otorgada asimismo explícitamente a los gobiernos municipales por la Constitución en su Artículo 264, Numeral 2—, *“El modelo territorial objetivo es el instrumento básico necesario para racionalizar y controlar el uso de suelo y los aprovechamientos; en él se plasman, especialmente, la mayor parte del conjunto de objetivos planteados, aunque no necesariamente todos ellos; y a la inversa, este modelo es el marco en el que se inscriben el control del uso del suelo y las acciones necesarias para avanzar hacia el conjunto de objetivos”* (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 384); y,

- Construido el modelo territorial objetivo, para evolucionar hacia él —y por lo dicho—, se requiere: i) formular una normativa reguladora del uso y ocupación del suelo —términos consecuentes con los de la Constitución y que equivalen al “componente normativo”—, ii) elaborar los planes sectoriales, los cuales serán comunes con el plan de desarrollo —se trata del “componente de inversiones”—, y sin perjuicio de que éste también genere otros planes sectoriales en varios órdenes, pero sin mayor incidencia territorial; y, iii) las medidas para la gestión del plan, concretamente del PDOT, pues será inevitable y conveniente, llevar adelante de manera conjunta las iniciativas referidas a las distintas dimensiones del proceso de desarrollo —son las “medidas de gestión”—

Por lo expuesto vale advertir que el esquema del Gráfico N° 5.1.3 es aplicable a todos los instrumentos de ordenación territorial constitucionalmente establecidos e incluso a la Estrategia Territorial Nacional prevista por el COPFP. A título ilustrativo se incluye en este trabajo su aplicación en el establecimiento de los contenidos de las determinaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal, integrados a los planes de desarrollo de este nivel y por tanto dando lugar a los PDOT⁶.

⁶ El texto que se incluye a continuación constituye un extracto de la versión completa que se halla en:

Pauta Calle, Fernando: “La ordenación territorial y urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador”, Asamblea Nacional y Universidad de Cuenca, 2013.



CONTENIDOS DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL

Las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los Lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Cantonal y la articulación a los niveles superiores, igual e inferior de planificación, y serán específicas y comunes con este plan de desarrollo.

1. DETERMINACIONES ESPECÍFICAS

Constituyen determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal las referidas al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.

1.1. MODELO TERRITORIAL OBJETIVO CANTONAL

Este modelo a alcanzarse en el período de planificación se configurará por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

1.1.1. Objetivos estratégicos específicos

Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos.

1.1.2. Medio físico

En relación a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

- a) La ordenación del medio físico, en términos de la delimitación de áreas según categorías de ordenación territorial y los condicionantes que se superpongan a ellas en relación a los tipos de riesgo.
- b) Los niveles de uso en el medio físico, en términos de la demarcación de zonas de conservación, explotación y expansión, considerando las áreas según categorías de ordenación.
- c) La delimitación en el área rural cantonal, de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón

Pauta Calle, Fernando: "Modelo para la Gestión de la Ordenación Territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución", Tesis Doctoral en Agroingeniería. Universidad Politécnica de Madrid-España. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, 2014.



d) La demarcación en el territorio rural cantonal, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, considerando igualmente la zona de conservación establecida en la ordenación del medio físico, sin perjuicio de que también formen parte del patrimonio natural del cantón.

e) La delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, observando la zona de explotación definida en la ordenación del medio físico.

1.1.3. Población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal efectuará:

a) La asignación de usos del suelo propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental y usos del suelo prohibidos, a las áreas según categorías de ordenación territorial.

b) La distribución de la población cantonal para el período de planificación entre los asentamientos urbanos y en el suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial.

1.1.4. Asentamientos e infraestructuras o canales de relación

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

a) La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, primariamente las cabeceras de las parroquias rurales.

b) El dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos; así como:

i) La definición en cada caso del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos para los cuales se prevé su ubicación en estas unidades espaciales.

ii) La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella; y,

iii) De ser el caso, esta ordenación incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes.

Esta determinación contendrá de manera adicional el dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal y cuyas competencias se encuentren centralizadas, y cuando proceda, la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los existentes, que se cumplirá en el marco de la coordinación del gobierno municipal con el Estado central.



c) La ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios públicos, en términos de su trazado y características. Esta ordenación cuando se trate de servicios cuyas competencias estén centralizadas, se coordinará con las empresas responsables de su dotación.

d) La identificación e inventario de los conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.

e) La ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, considerando cuando proceda el mejoramiento de la red ya existente.

f) La localización en el territorio rural cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esa condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional o en los respectivos planes de ordenación territorial.

g) El emplazamiento en el territorio rural cantonal de las nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural previstas, incluyendo tal dimensión espacial, en la Estrategia Territorial Nacional o en los planes de ordenación territorial pertinentes.

En el Gráfico N° 5.1.4, se ilustra el modelo territorial objetivo que ha de determinar el Plan de Ordenación Territorial Cantonal, en sus componentes susceptibles de expresión en la escala utilizada.

1.2. NORMATIVA REGULADORA DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO CANTONAL

Se configurará esta determinación por las normas correspondientes al medio físico, población y actividades y a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales o particulares y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes. Las primeras afectarán al conjunto del cantón y las segundas estarán asociadas al modelo territorial objetivo cantonal.

1.2.1. Normas relativas al medio físico

En lo relativo a este subsistema, el Plan contendrá las siguientes determinaciones:

a) Normas generales

- Para la protección del suelo, la vegetación, la fauna, los complejos fluviales, los acuíferos subterráneos, los embalses, el espacio costero y medio marino, el paisaje y el patrimonio geológico, entre otros.
- En términos de medidas para la mejora paisajística de territorios degradados del cantón.

b) Normas particulares



- Para cada una de las áreas según categorías de ordenación territorial y en relación a los usos del suelo asignados y a sus aprovechamientos y comportamientos.
- Para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos y que limitarán no tanto los usos del suelo asignados, cuanto la forma en que éstos actúen en atención al riesgo que se encuentre.
- En relación al uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas y a la explotación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar y en canteras.

1.2.2. Normas relativas a la población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal incluirá:

- a) La normativa general que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades objeto de regulación en el suelo rural.
- b) La normativa particular y cuando proceda, sobre las densidades de población asignadas a la zona de explotación del suelo rural en forma total o parcial.

1.2.3. Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Normas generales

Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en términos de criterios territoriales locales para:

- La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal.
- La construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por el Plan en el suelo rural o en los asentamientos urbanos del cantón.
- La intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.
- La construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en todos los predios rurales.
- El planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación.



b) Normas particulares

Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según categorías de ordenación, considerando la ocupación del suelo por los usos asignados: tamaños de parcelas, características de las edificaciones, instalaciones y otros.

2. DETERMINACIONES COMUNES CON EL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL

Constituyen determinaciones comunes a los Planes de Desarrollo y de Ordenación Territorial Cantonal, las que conforman el programa de actuaciones positivas y las medidas para su gestión.

2.1. ACTUACIONES TERRITORIALES

Esto es, la formulación de los planes sectoriales relacionados con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cantonal, y que integrando el programa de actuaciones positivas coadyuvarán vigorosamente a la consecución del modelo territorial objetivo cantonal. Entre otros, se hallan los siguientes planes cantonales:

- a) Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y de manejo de desechos sólidos.
- b) Plan de tránsito y transporte público.
- c) Plan de equipamiento comunitario.
- d) Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico cultural y que incluirá la construcción de los espacios públicos requeridos con estos propósitos.
- e) Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio natural y que determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto.
- f) Plan de explotación de materiales áridos y pétreos.
- g) Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

Planes relacionados con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.

2.2. MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL Y SU CORRESPONDIENTE PLAN DE DESARROLLO

Destinadas a prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establecen estos Planes y por tanto se considerarán al menos las siguientes medidas:

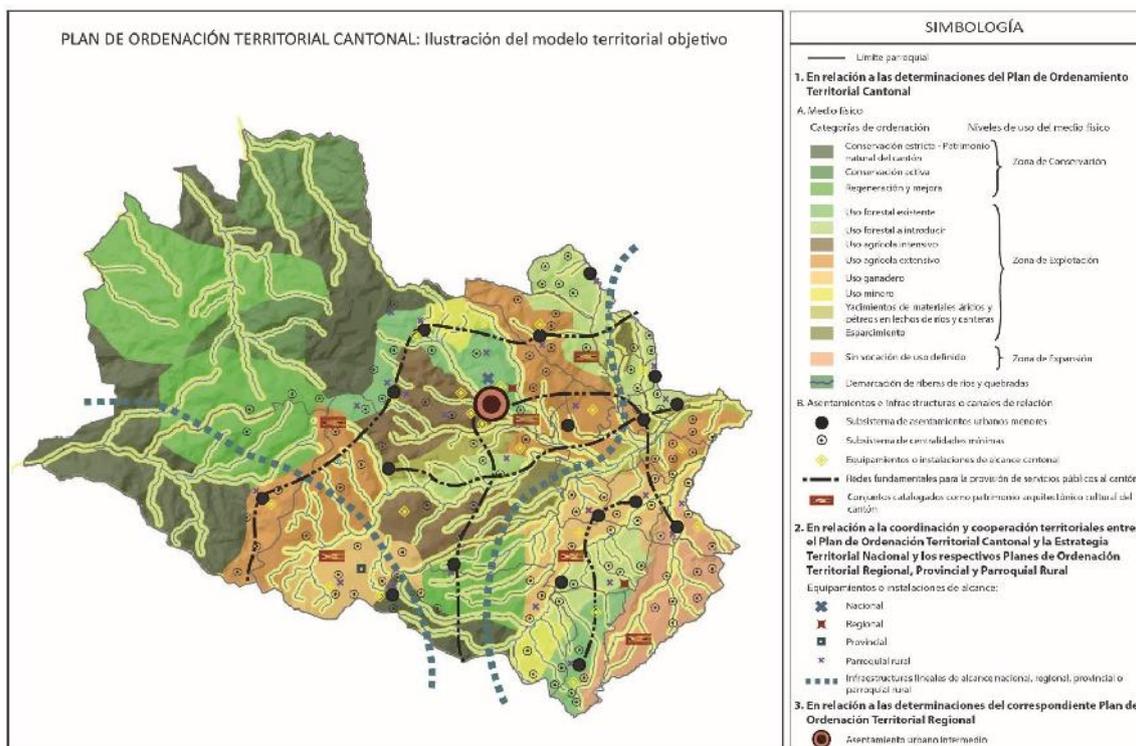
- a) Diseño de un ente gestor



- b) Diseño del sistema de gestión
- c) Programa de puesta en marcha
- d) Programa de seguimiento y control
- e) Presupuesto para la gestión

GRÁFICO N° 5.1.4.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL: Ilustración del Modelo Territorial Objetivo.



Fuente y elaboración: Pauta, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Universidad de Cuenca.

3. LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA NORMATIVA DEROGADA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN —COOTAD—

Este código en su Título VII "Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación", Capítulo II "La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial", respecto de estos instrumentos disponía en sus Artículos del 295 al 299, derogados recientemente por la LOOTUGS, lo siguiente:



- En el Artículo 295 *"Planificación del desarrollo"*, los *"elementos"* que en general debían estructurar los planes de desarrollo: i) *"diagnóstico"*, ii) *"políticas y objetivos"*, iii) *"lineamientos estratégicos"*; y, iv) *"programas y proyectos"*.
- A su vez en el Artículo 296 *"Ordenamiento territorial"*, el enfoque que correspondía a esta política pública en los diferentes niveles territoriales subnacionales ecuatorianos, destacando que ella en el caso de las regiones, provincias y parroquias rurales, se *"inscribirá y deberá estar articulada"* a la cantonal y distrital.
- En el Artículo 297 *"Objetivos del ordenamiento territorial"*, establecía, por una parte, el *"objeto"* de ésta, que si bien contenía fundamentos válidos, limitaba su rol al de *"complemento"* de la planificación económica social; y, por otra, los *"objetivos"* en cuestión, aunque en rigor no eran tales, sino más bien grandes contenidos que en general debían estructurar sus planes: i) *"La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo..."*; ii) *"El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión..."*; y, iii) *"La definición de los programas y proyectos..."*
- Por su parte en el Artículo 298 *"Directrices de planificación"*, señalaba que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados en el marco de la ley podían dictar a través de normas, *"directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de estos planes, así como el seguimiento y la evaluación..."*, refiriéndose indistintamente a los planes de desarrollo y a los de ordenación territorial; y,
- En el Artículo 299, la *"Obligación de coordinación"*, dispuesta para el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, en la *"elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales..."* En su momento, esta era la única norma que disponía al Estado central tal coordinación obligatoria en esta materia, en tanto que en la legislación vigente no existe ninguna con este alcance.

Este código en el año 2014 es motivo de algunas reformas mediante la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la cual mediante su Artículo 19 dispuso que al Artículo 299 se agregue que:

a) Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán la competencia de ordenación territorial de su circunscripción, *"exclusivamente en el marco de sus competencias constitucionales y legales"*, limitando —con semejante énfasis—, el alcance de ella y en última instancia de la planificación del desarrollo. Para el efecto debían observar:



- “Las políticas, directrices y metas de planificación emitidas por la autoridad nacional competente”.
- “Los contenidos de la Estrategia Territorial Nacional”; y,
- “Los modelos de gestión regulados por el Consejo Nacional de Competencias para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas...”

b) Los planes de ordenación territorial regionales y provinciales observarán asimismo *“los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones..., particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación”*; ratificando en gran medida la competencia constitucional de los gobiernos municipales en materia de uso y ocupación del suelo, y la propia norma del COOTAD ya vista anteriormente —Artículo 296—; y,

c) La ordenación territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados *“deberá evidenciar la complementariedad con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros gobiernos autónomos descentralizados de su circunscripción, evitando la superposición de funciones”*; asunto válido, y lo fuera plenamente si hubiese incluido a la Estrategia Territorial Nacional, esto es, a la ordenación del territorio ecuatoriano en el nivel nacional, pues las actuaciones del Estado central en él tienen significativos impactos.

Se puede concluir señalando desde la perspectiva de las determinaciones de los planes de ordenación territorial, que las normas del COOTAD antes vistas, se limitaban a disponer enfoques, directrices y hasta determinaciones de carácter general, varias de ellas pertinentes, pero que en ningún caso constituían los contenidos de las determinaciones que específicamente debían abordar dichos planes en los distintos niveles, vale decir sus contenidos legales. Sí queda claro el carácter vinculante que tendrían las determinaciones de los planes cantonales en cuanto a la regulación del uso y ocupación del suelo urbano y rural, para los planes de los otros niveles subnacionales, pero no necesariamente para los del Estado central.

4. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL EN EL CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS —COPFP—

Esta norma en su Libro I *“De la Planificación Participativa para el Desarrollo”*, Título I *“De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública”*, Capítulo Primero *“De la Planificación del Desarrollo”*, Artículo 10 *“Planificación Nacional”*, reconociendo que al Estado central le corresponde la planificación en el nivel nacional de la *“incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el Artículo 261 de la Constitución de la República, de*



los sectores privados y de los sectores estratégicos definidos en el Artículo 313 de la Constitución de la República...”, y superando una aparente omisión de ésta —que expresamente no le otorga la competencia de la ordenación territorial—, dispone la formulación y aplicación de la Estrategia Territorial Nacional, aunque en calidad de “instrumento complementario” del Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto el COPFP y hasta antes de la vigencia de la LOOTUGS, contenía adicionalmente sólo la norma del Artículo 53 titulada “Estrategia Territorial Nacional”, y que la concebía como la figura de “planificación nacional” que “orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados”. Nótese entonces que la formulación de este instrumento destinado a la ordenación territorial nacional tenía un rol orientador para el Estado central y para los otros niveles de gobierno, que se truncó con la derogatoria de este artículo dispuesta justamente en la LOOTUGS.

Pero es esta ley, la que en su Segunda Disposición Reformatoria modifica —entre otros—, los Artículos 36 y 40 de este Código, y amplía los preceptos jurídicos sobre esta estrategia e incluye otros referidos a sus planes especiales y sectoriales, a saber:

a) Sobre la Estrategia Territorial Nacional

- Le confiere la condición de “elemento integrante” del Plan Nacional de Desarrollo —aunque sin eliminar la de “complementario” en el Artículo 10—, por lo que emulando a la Constitución en cuanto a la integración de los planes de desarrollo y de ordenación territorial de los niveles subnacionales —por la “correspondencia” que ella dispone—, esta reforma válidamente procede así con la planificación del desarrollo y la ordenación territorial del nivel nacional; cuestión que se evidencia en los cambios que presentan las rúbricas de títulos, capítulos, secciones y artículos, enlazando las expresiones “desarrollo” y “ordenamiento territorial”, y los instrumentos “Plan Nacional de Desarrollo” y “Estrategia Territorial Nacional”.
- Dispone que “sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”. Se otorga así una superioridad jerárquica a las determinaciones de esta figura de ordenación territorial, prevista en una ley, por sobre las de los planes constitucionalmente establecidos, subordinándolas, y que se expresa asimismo en la derogatoria del ya comentado Artículo 53, por el cual la formulación de esta estrategia incorporaba formalmente a los gobiernos autónomos descentralizados.



- Reconoce explícitamente que la Estrategia Territorial Nacional *"es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional"*, y manda a que sus determinaciones comprendan *"los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio"*, y en particular —con una notable generalidad e imprecisión no exenta de traslapes con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados—, sobre los siguientes elementos: i) *"recursos naturales"*; ii) *"grandes infraestructuras"*; iii) *"asentamientos humanos"*; iv) *"actividades económicas"*; v) *"grandes equipamientos"*; y, vi) *"protección del patrimonio natural y cultural"*, sobre *"la base de los objetivos y políticas nacionales"* contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; y,
- Finalmente, establece sus *"contenidos mínimos"*: i) *"las características actuales y potenciales del territorio nacional"*; ii) *"la definición de un modelo de ordenamiento territorial nacional"*; iii) *"directrices y lineamientos territoriales de escala nacional"*; iv) *"directrices para la articulación de las decisiones"*; y, v) *"metas e indicadores"*.

b) En cuanto a los planes especiales y sectoriales

- Ordena que el Estado central formule *"planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos"*, al tiempo que ratifica la visión adoptada en cuanto a la preeminencia de las determinaciones de la planificación del Estado central; pues las de estos planes asimismo *"tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento"*, en la formulación de los planes de desarrollo y de ordenación territorial por los gobiernos autónomos descentralizados.

Se trata principalmente de los planes cuyos ámbitos de actuación constituirán los territorios en los que se produzca el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, por esto la norma en cuestión fija igualmente que la duración de las políticas y estrategias de estos planes será la misma que la del proyecto nacional de carácter estratégico, y que sus acciones serán financiadas con las rentas y regalías que genere la ejecución de éste.

Dispone que el ente regulador de la ordenación territorial imparta las normas para la *"formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto"*, propósito que siendo loable, es además contrario a la verticalidad de los textos antes comentados. Estos planes ya se hallaban originalmente previstos en el segundo inciso del Artículo 45 derogado por la LOOTUGS, aunque en términos muy generales y sin pertinencia con la rúbrica de éste: *"Mecanismos de coordinación"*; y,



- También establece que *“los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio serán emitidos por los ministerios correspondientes y que se articularán al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Territorial Nacional”,* y que para el efecto *“la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo expedirá los lineamientos, metodologías y las regulaciones nacionales para para su formulación, reporte, validación, actualización, seguimiento y evaluación, así como para la articulación con los otros niveles de gobierno”.*

Vale aclarar que si bien son pertinentes los planes sectoriales, éstos son parte sustantiva y común del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional, constituyen sus componentes de inversiones, y en ningún caso *“instrumentos externos”* que se *“articularán”* a ellos; y, por otra, que más bien, la *“articulación”* de los planes sectoriales ha de producirse con los instrumentos de planificación de los otros niveles de gobierno.

Es posible agotar este acápite precisando desde la óptica en este caso de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional, que las normas del COPFP antes revisadas, al igual que las vigentes en su momento para los planes de ordenación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados en el COOTAD, se restringen a disponer orientaciones, directivas, e incluso determinaciones de carácter general, varias de ellas con correspondencia además, pero que tampoco configuran los contenidos de las determinaciones que específicamente debe formular esta estrategia.

Debe destacarse el reconocimiento y la consecuente inclusión —al fin—, de los planes especiales y sectoriales, sobre todo de estos últimos por los argumentos ya señalados al delimitar la tarea de la LOOTUGS y siempre desde la perspectiva de que constituyen parte sustantiva de los respectivos instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenación territorial en cada uno de los niveles territoriales. Por esto mismo, entre otros asuntos, es necesario que los contenidos de las determinaciones de tales instrumentos establezcan los planes sectoriales que han de formular y sus materias específicas.

Quedan fuertemente establecidos el *“carácter vinculante”* y el *“obligatorio cumplimiento”* de las determinaciones de los instrumentos de planificación del nivel nacional, que deben observar los planes de los niveles territoriales subnacionales; visión contraria a la Constitución, la cual pese al carácter de *“exclusivas”* de las competencias, ordena que no se *“excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*, Artículo 260.



5. LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENACION TERRITORIAL EN EL CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS —COPFP—

Esta norma en su Libro I “De la Planificación Participativa para el Desarrollo”, Título II “Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, Capítulo Tercero “De los instrumentos del Sistema”, Sección Tercera “De los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, originalmente en sus Artículos del 41 al 51 establecía varias regulaciones para la redacción de estos instrumentos, especialmente a través de los textos de los primeros cuatro artículos; pero la LOOTUGS sustituye a dos de ellos —41 y 42—, en los siguientes términos:

a) El Artículo 41, que en su versión original definía genéricamente a los *“Planes de Desarrollo”* y limitaba su alcance al ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, integra a los planes de desarrollo y de ordenación territorial —generando formalmente los PDOT—, los define como *“las directrices principales... respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio”*.

Señala su *“objeto”* con independencia absoluta del nivel territorial —y por lo mismo con el peligro de generar conflictos competenciales—, en los siguientes términos: *“ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo”*.

Insiste en la limitación del alcance de estos instrumentos al ejercicio de las competencias constitucionales y las que se transfieran en el futuro, y dispone que los PDOT regionales, provinciales y parroquiales rurales se articulen entre sí, *“debiendo observar de manera obligatoria lo dispuesto”* por los PDOT cantonales o distritales en materia de uso y ocupación del suelo.

b) El Artículo 42 originalmente titulado los *“Contenidos mínimos de los planes de desarrollo”*, identificaba y describía genéricamente para los planes de los distintos niveles territoriales tres contenidos: i) *“Diagnóstico”*, ii) *“Propuesta”* y iii) *“Modelo de gestión”*; con la incoherencia de que el primero incluía el *“modelo territorial actual”* y el segundo *“el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos”*, en tanto que seguidamente el Artículo 43, abordaba los *“Planes de Ordenamiento Territorial”*, en términos de su objeto, sus articulaciones y actualización.



La reforma se titula *"Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial"*, por lo que al integrar a estos instrumentos supera la limitación de enfoque antes señalada. Mantiene los tres contenidos y tiene el mérito de especificarlos, aunque recuperando buena parte de los textos originales. Así:

- *"Diagnóstico"*, descrito en siete puntos que disponen la identificación y en su caso análisis de: i) *"las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades"*, ii) *"los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional"*, red que no es motivo de precisión en el ya examinado Artículo 36, que fija los *"contenidos mínimos"* de este instrumento, iii) *"las actividades económico productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial..."*, seguramente estas últimas son las de competencia del Estado central, iv) *"proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio"*, con miras probablemente a concretar el *"carácter vinculante"* y el *"obligatorio cumplimiento"* de las determinaciones de los instrumentos de planificación del nivel nacional, v) *"las relaciones del territorio con los circunvecinos"*, vi) *"la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo"*, y, vii) *"el modelo territorial actual"*.
- *"Propuesta"*, sustentada en tres puntos: i) *"la visión de mediano plazo"*, ii) *"los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social"*; y, iii) *"el modelo territorial deseado en el marco de sus competencias"*. Se puede intuir que los dos primeros componentes configuran en buena parte la imagen—objetivo en tanto parte sustantiva del plan de desarrollo. Adicionalmente y de forma muy clara dispone que en la elaboración de esta *"Propuesta"* se consideraran las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y los ya vistos planes especiales y sectoriales con incidencia en el territorio.
- *"Modelo de gestión"*: i) *"estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan"*, ii) *"estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes...y de la inversión pública"*; y, iii) *"estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación"*; y,
- Finalmente, dispone que los PDOT consideraran la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Sin duda se trata de la norma más trabajada con miras a orientar la formulación de los PDOT, pero al hacerlo de manera genérica para todos los niveles territoriales —abordando incluso algunas materias sectoriales—, es desconsiderada del reparto competencial previsto por la propia Constitución y por lo tanto inaplicable en su conjunto; al tiempo que advierte



unilateralmente la necesaria observación de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de sus planes sectoriales.

c) El Artículo 43, titulado *"Planes de Ordenamiento Territorial"*, es derogado por la LOOTUGS dadas las reformas realizadas a los dos precedentes, pues sus textos quedaron sin pertinencia.

d) Por su parte, el Artículo 44 rubricado así: *"Disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados"*, imparte los *"criterios"* para la formulación de estos instrumentos, con miras a establecer las particularidades de sus determinaciones:

- Dispone que los planes regionales y provinciales *"definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial,..."*; asunto que si bien se sustenta en el reparto competencial que prevé la Constitución, demanda el establecimiento de los contenidos de las determinaciones que estos planes deben formular con este propósito —los cuales no son motivo de ninguna previsión—, a más de una indispensable coordinación y cooperación territoriales.
- Este artículo señala que el *"modelo económico productivo..."* antes indicado será un *"insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital"*, condición que no es procedente desde una perspectiva de sostenibilidad, pues corresponde a éstos determinar la vocación de destino de las unidades territoriales —definidas al interior de los cantones—, en términos de categorías de ordenación territorial y los consecuentes usos de suelo vocacionales, permitidos y prohibidos; en tanto que en este marco los planes regionales y provinciales podrán señalar el destino de uso de tales unidades.
- Reitera que los planes de ordenación territorial cantonal definirán y regularán el uso y la ocupación del suelo, pero agrega que *"...Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados"*, por lo que a más de ratificar lo expuesto sobre el *"modelo económico productivo..."*, pone en su justo sitio esta competencia municipal, pero nuevamente debe advertirse que este propósito racionalizador no alcanza a las intervenciones del Estado central en el territorio.
- No otorga mayor importancia a los planes de ordenación territorial parroquial rural, pues la norma se limita a señalar que *"las definiciones relativas al territorio parroquial rural, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales"*, subestimando así las expresiones territoriales del desarrollo rural y sus especificidades.



e) Por su parte, los Artículos del 45 al 50, versan sobre disposiciones generales en relación a los siguientes asuntos: i) *"Mecanismos de coordinación"*, disponiendo que la *"ley"* defina al respecto los procedimientos entre la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados y la de éstos con la del Estado central; ii) *"Formulación participativa"*, dimensión que deberá alcanzar el proceso de planificación en el marco de las normas constitucionales, la ley y la normativa de los propios gobiernos, iii) *"Vigencia de los planes"*, a partir del acto normativo que los sanciona y la obligatoria actualización al inicio de cada período de gestión, sin perjuicio de su permanente difusión, iv) *"Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial"*, en términos de que estos serán referentes obligatorios para los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión, v) *"Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial"*, que dispone el monitoreo periódico de las metas propuestas en estos planes y la evaluación de su cumplimiento; y, vi) *"Información sobre el cumplimiento de metas"*, que insta la obligación de reportar a la SENPLADES el cumplimiento de las metas propuestas en estos planes, con miras a optimizar las inversiones públicas; y,

f) No es posible finalizar esta revisión del COPFP sin considerar su Artículo 16, por el cuestionamiento hecho en esta ponencia a las normas que disponen la formulación de los PDOT en el *"marco de las competencias"* de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados; pues, ratificando la necesidad de partir de la conceptualización del desarrollo humano en los distintos niveles territoriales, su consecución —a través de los PDOT—, no puede limitarse al ejercicio de las competencias de tales gobiernos, en tanto el proceso de descentralización no se oriente y profundice en el marco de tal conceptualización. Por esto, el referido Artículo 16 del COOPF, que no ha sido motivo de reforma alguna —ventajosamente—, titulado *"Articulación y complementariedad de las políticas públicas"*, señala válidamente que:

"En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno."

"Para este efecto, los instrumentos de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieren la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados."

Procede concluir precisando que esta normativa sobre los planes de ordenación territorial reconoce finalmente el alcance del mandato constitucional que dispone la planificación del



desarrollo como un proceso que integra las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales, con las territoriales, ratificando la fundación de los PDOT.

Si bien se establecen el *"objeto"* y *los "contenidos mínimos"* de estos planes —y estos últimos muestran incluso algún esfuerzo de la reforma por concretarlos más en comparación con la versión original—, ellos análogamente a la normativa contenida en su momento en el COOTAD, no rebasan el límite de la generalidad que abarca indistintamente a los planes de todos los niveles. Se ratifica el propósito del legislador de que las determinaciones de los planes de alcance nacional, sean motivo de consideración y observación vinculante en la formulación y gestión de los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, a tal punto que la función racionalizadora que se reconoce a los planes cantonales en materia de uso y ocupación del suelo, excluye otra vez a las actuaciones del Estado central en el territorio.

A su vez, los *"criterios"*, cuyos textos no dejan de explicitar contenidos para la redacción de los planes de ordenamiento territorial considerando sus niveles —con excepción de los planes parroquiales rurales, que no son motivo de referencia alguna—, entran en conflicto con los *"contenidos mínimos"* establecidos para los planes independientemente de sus niveles, poniendo en evidencia entonces la limitada viabilidad técnica de éstos. Así, la idea que al parecer subyace en las normas consideradas, de que la generalidad queda superada precisando simplemente que los PDOT se formularán en el *"marco o ámbito de las competencias"* de los distintos niveles de gobierno, no suple la ausencia de los contenidos legales específicos de las determinaciones para aquellos en función justamente de sus niveles, de las competencias ya descentralizadas y sin perjuicio de considerar otros aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo, cuyas competencias se hallen centralizadas.

6. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO —LOOTUGS—

Esta ley aborda esta materia centralmente en su Título II rubricado *"Ordenamiento Territorial"*, pero también existen alusiones a ella en los subsiguientes. Dicho título se conforma por el Capítulo I *"Definición y objeto"* y el Capítulo II *"Instrumentos de ordenamiento territorial"*, expuestos en los Artículos del 9 al 15. De su análisis es posible sustentar que:

a) El Artículo 9 *"Definición"*, es un enunciado confuso, sin pertinencia y especificidad para el caso ecuatoriano, que más se refiere a uno de los aspectos de su objeto; pues precisa que la ordenación territorial es el *"proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo"*. De modo correcto, la definición conceptual de ordenación territorial debe aludir a la construcción



planificada de un sistema territorial hacia un futuro fijado o no temporalmente. Se trata de una función pública de carácter integral encaminada a alcanzar el desarrollo sostenible de la sociedad, mediante sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados —temas centrales para Ecuador—, y con capacidad para otorgar a la población una calidad de vida satisfactoria. Se vuelve operativa a través de una familia coherente de planes previstos en la legislación.

b) En cuanto al *“Objeto”* —expuesto en el Artículo 10—, son pertinentes las expresiones relativas a los recursos del territorio, al patrimonio natural y cultural, y a la regulación de las intervenciones en él de los agentes socio-económicos —aunque es cuestionable que se afirme sobre esta última: *“proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas”*, cuando en rigor éstas son las que dan lugar a las normas— Aun considerando los textos incluidos en la definición conceptual, quedan pendientes varios aspectos del objeto, entre otros, los siguientes: ¿cuáles son las actividades a ordenar, mirando su procedencia?, ¿no son las actividades a ordenar las que permiten *“la aplicación y concreción”* de determinadas *“políticas públicas”* y los *“objetivos de desarrollo”*?, ¿en dónde quedan elementos del territorio como la forma de uso y ocupación del suelo, las redes conformadas por núcleos de población y canales de relación —es decir, la prefiguración de la estructura espacial o marco físico de futuro—?

c) El Artículo 11 versa sobre el *“Alcance del componente de ordenamiento territorial”* y advirtiendo en particular las regulaciones ya establecidas por el COPFP al respecto —las contenidas en sus Artículos 42 y 44—, fija unos nuevos *“criterios”* a observarse en la redacción de los planes de ordenación territorial por los gobiernos autónomos descentralizados:

- Los regionales: *“delimitarán los ecosistemas de escala regional; las cuencas hidrográficas y localizarán las infraestructuras hidrológicas,... la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional”*.
- Los provinciales: *“integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia”*.
- Los cantonales: i) *“clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo...”*; ii) *“identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural...”*; y, iii) *“establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.” “Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del*



suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno”.

- Los parroquiales rurales: *“acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio”.*
- Si bien en general estos nuevos *“criterios”* observan el régimen de competencias constitucionales y de alguna manera se complementan a los constantes en el Artículo 44 del COPFP, resulta difícil prescindir de las siguientes observaciones:
- En el caso de los planes regionales reiteran el *“de infraestructura y de conectividad”*, confunden cuando presentan en la condición de distintos *“la infraestructura de transporte y tránsito”* y el *“sistema vial”*; a su vez y respecto de la *“delimitación de ecosistemas de escala regional”*, caben las siguientes preguntas: ¿cuál es la competencia que les permite a los gobiernos regionales gestionar ecosistemas distintos a las cuencas hidrográficas, para que en sus planes los delimiten? ¿Existen otros ecosistemas cuya gestión forme parte del desarrollo regional?
- Al tratarse de los planes provinciales, reiteran asimismo lo expuesto en el mencionado Artículo 44, y de hecho es pertinente la *“...integración del componente de ordenamiento territorial de los cantones...”*, en términos de aquellas determinaciones contenidas en éste y que tienen relación con el ejercicio de las competencias de los gobiernos provinciales, tal es el caso de las referidas al uso y ocupación del suelo con el *“modelo económico productivo...de la provincia”*.
- En el caso de los cantonales, la *“clasificación del suelo cantonal en urbano y rural”* si bien observa los suelos que establece la Constitución en su Artículo 264 Numeral 1 y lleva ineludiblemente a la definición de *“centros urbanos”*, desde la perspectiva de la ordenación territorial más que tal *“clasificación”* interesa la determinación de un sistema de asentamientos o núcleos de población en tanto componente de un modelo territorial objetivo, en el cual seguramente algunos de ellos tendrán la condición de *“urbanos”* propiamente; más todavía si en el mismo caso ecuatoriano —por ejemplo—, se reconoce únicamente en esta calidad a las cabeceras cantonales, independientemente de variables demográficas y económicas. Esta *“clasificación del suelo cantonal”*, recuerda a la establecida por la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia —Ley 388 de 1997—, pero su enfoque es más consecuente con la realidad del territorio colombiano, pues en su Artículo 31 *“Suelo Urbano”* señala que *“Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas*



por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos...”, correspondiendo estos últimos a subdivisiones del área rural de los municipios⁷.

La *“definición del uso y gestión del suelo”*, es un tema que se inscribe en la competencia otorgada por la Constitución a los gobiernos municipales en el ya comentado Artículo 264 Numeral 1, pues éste señala que los planes cantonales se redactarán *“con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”*; pero también en el Numeral 2: *“Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”*. Siendo así, era de esperarse que los planes de ordenación territorial cantonal y los planes de ordenación de asentamientos o núcleos de población —los *“planes de ordenación urbanística”*—, debidamente programados e inscritos en los primeros, sean las figuras seleccionadas para el ejercicio de tales competencias. Sin embargo, la LOOTUGS en sus siguientes normas dispone la formulación de un *“plan de uso y gestión de suelo”*, que tiene los *“componentes estructurante y urbanístico”*, pero cuya inserción suplanta al plan de ordenamiento territorial —establecido constitucionalmente—, crea confusiones y lleva a la pérdida de la integralidad en la ordenación de cada asentamiento o núcleo de población, a través de los planes de ordenación urbanística ya señalados.

En relación a otras materias —salvando las evidentes, tales son los *“servicios básicos”*, por el reparto competencial—, algunas como la identificación de riesgos pueden ser motivo de consideración desde el uso y ocupación del suelo, otras en cambio como la *“accesibilidad”* y la *“movilidad”* no están enteramente en manos de los gobiernos municipales, pues la vialidad rural, por ejemplo, es competencia de otros niveles de gobierno. La *“calidad ambiental”* constituye un gran objetivo muy cercano a la calidad de vida, más que un sector de gestión pública, por lo que su *“fomento”* es una tarea más bien integral; y, otras como la *“cohesión social”*, tienen un proceso similar.

Por último, se insiste una vez más en que las determinaciones de uso y ocupación del suelo de estos planes, *“racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno”*.

⁷ *“Ley de Desarrollo Territorial”, Ley 388 de 1977. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Impresión Fotolito Parra Cía. Ltda. Colombia.*

En la LOOTUGS se puede encontrar textos con mucha similitud a varios de los que constan en esta ley sancionada por el Congreso de Colombia, tales como los referidos a la *“clasificación y sub clasificación del suelo”*, *“los componentes del plan de uso y gestión de suelo”*, *“los tratamientos”*, *“las unidades de actuación urbanística”*, *“reajuste de tierras”*, *“cooperación entre partícipes”*, entre otros.



- Finalmente, los planes parroquiales rurales son motivo de un tratamiento marginal, que les niega la consideración de especificidades vinculadas al desarrollo de estos territorios y más concretamente al desarrollo rural. Apenas si dispone que estos planes “acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial”, que podrán “especificar el detalle de dicha información” y concluye con una perogrullada: “además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio”.

d) Las figuras o *“Instrumentos para el ordenamiento territorial”* se identifican en el Artículo 12 y ellos son presentados en los siguientes niveles jerárquicos:

- Nivel supranacional: los *“planes fronterizos, binacionales, regionales”* —a nivel continental, se entiende estos últimos—, y —dice la norma—, *“los demás que considere pertinentes el ente rector”*; todos ellos dirigidos a la integración e inserción del país en el ámbito internacional.
- Nivel nacional: la *“Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio”*.
- Niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales: los *“planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios...”*

e) Siguiendo uno de los enfoques de la ordenación territorial —y urbanística también—, para profundizar su alcance, el Artículo 13 *“De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*; dispone la formulación de planes en unidades territoriales específicas, con el fin de complementar, detallar y en su caso aumentar o reforzar las determinaciones de los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, entendiendo a éstos con el carácter de *“planes generales”*.

Este artículo igualmente señala que estos *“planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”*, lo cual ya no es pertinente, pues de la misma manera que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional, en relación a los PDOT están los planes correspondientes a las distintas competencias sectoriales.

f) Por último, el Artículo 15 regula el carácter de los PDOT al señalar siguiendo a lo previsto para el Plan Nacional de Desarrollo en el Artículo 34, que ellos *“vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores”*, aunque con la salvedad de los novísimos *“planes de uso y gestión de suelo..., que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas”*.



Adicionalmente debe considerarse el Título III *"Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo"*, Capítulo I *"Suelo"*, Sección Primera *"Clasificación y Sub clasificación del Suelo"*, Artículos 17 y 19:

a) El Artículo 17, dispone que los *"planes de uso y gestión de suelo"*, clasificarán el suelo en *"urbano y rural en consideración a sus características actuales"*. Determinación que están llamados a establecer con propiedad los planes de ordenación territorial cantonal, mediante la definición de unidades territoriales que constituyan la expresión de los elementos y procesos del medio físico, y sus transformaciones, incluyendo por tanto la de los asentamientos *"urbanos"*, e incluso de todas aquellas unidades espaciales o centralidades que no lo sean.

b) Por su parte, el Artículo 19 define al suelo rural y dispone su *"subclasificación"*. La definición alude a las distintas actividades productivas que constituyen monopolio del medio rural y al suelo que *"por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido"*, lo cual es pertinente, pero que no lo es cuando con estos mismos términos se refiere al *"suelo reservado para futuros usos urbanos"*, pues en rigor el suelo que sea destinado a este propósito deberá ser el que la ordenación territorial califique *"sin vocación de uso definido"*, es decir sin mayor valor o méritos de conservación.

Esta misma norma se concreta disponiendo que el suelo rural se sub-clasificará en: i) *"suelo rural de producción"*, ii) *"suelo rural para aprovechamiento extractivo"*, iii) *"suelo rural de expansión urbana"*; y, iv) *"suelo rural de protección"*, y que amerita las siguientes reflexiones:

- La sub-clasificación propuesta remite a los "niveles de uso en el medio físico" que la ordenación territorial establece con sustento en la asignación de categorías de ordenación a las unidades territoriales —"zonas de conservación, explotación y expansión" (estas últimas las unidades territoriales sin vocación de uso definido)—, pero que sin duda alguna y más allá de algunas diferencias en el enfoque, constituye otra de las determinaciones propias de los planes de ordenación territorial cantonal.
- Debe destacarse que la demarcación del *"suelo rural para aprovechamiento extractivo"*, siendo entonces válida jurídica y técnicamente, entraña inevitablemente un condicionamiento a la viabilidad de los llamados *"proyectos nacionales de carácter estratégico"* y a los cuales se refiere la ya comentada reforma al Artículo 40 del COPFP; porque cabe la siguiente pregunta: ¿el Estado central, aun ejerciendo su competencia sobre los *"sectores estratégicos"*, podrá explotar un recurso natural no renovable en suelos que no estén *"subclasificados"* de *"aprovechamiento extractivo"*?



- El *“suelo rural de protección”*, es definido como *“el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección”*. Se refiere al suelo de conservación, pero incluye indebidamente esta vez a los afectados por algún tipo de riesgo, pues éste opera en calidad de condicionante que se superpone a las categorías de ordenación de las unidades territoriales; por ejemplo: *“unidad de conservación estricta, con riesgo de erosión o deslizamiento”*.
- Son pertinentes los textos referidos al *“suelo rural de expansión urbana”*: significado, ubicación respecto de los asentamientos a los cuales se vinculan, determinaciones y la prohibición de incorporar en su ámbito al suelo de *“alto valor agroproductivo”*; y,
- No solamente la demarcación del *“suelo rural de protección”*, debe ser motivo de una *“legislación nacional aplicable”*—mejor aún: de una normativa nacional—, sino la totalidad de los suelos resultantes de la sub-clasificación dispuesta por esta Ley, que observe sobre todo los aspectos científicos y técnicos.

Finalmente, del mismo Título III *“Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”*, Capítulo II *“Planeamiento”*, Secciones Primera y Tercera: *“Plan de uso y gestión de suelo”* e *“Instrumentos de planeamiento del suelo”*, respectivamente, conviene examinar los Artículos 27, 41 y 42, pues ameritan las siguientes reflexiones:

a) A través del Artículo 27 se establece por último que los PDOT de los gobiernos municipales *“contendrán un plan de uso y gestión de suelo”*, instrumento que, se ha visto ya, pretende suplantar al plan de ordenación territorial cantonal; e incluso en relación a la planificación de los núcleos de población en general, a los planes de ordenación urbanística.

Este plan tendrá un *“componente estructurante”* y un *“componente urbanístico”*, los cuales son definidos en este artículo; pero es notoria la ausencia del *“componente rural”*, que por coherencia en el enfoque debería ser considerado⁸.

b) El Artículo 41 versa sobre los *“Polígonos de intervención territorial”*, llamando así a *“las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de las características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de*

⁸ En la *“Ley de Desarrollo Territorial”*, Ley 388 de 1977, se establecen con coherencia los siguientes *“componentes de los planes de ordenamiento territorial”*: *“general”, “urbano”* y *“rural”*.



soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes”.

Si bien la ordenación territorial y asimismo la ordenación urbanística, recurren a la definición de “espacios físicos” —en general unidades territoriales y urbanísticas, respectivamente—, que sobre todo son motivo de normativas reguladoras del “uso y ocupación del suelo” —para usar la expresión constitucional—, no es menos cierto que tal definición en uno y otro caso obedecen a criterios específicos o propios de los ámbitos en los que ellas actúan —más aún si se adopta el obligatorio enfoque de sostenibilidad—; y, en consecuencia, no puede la norma disponer simplistamente la consideración de “*características*” de todo orden.

c) Producto de esta equivocada perspectiva, en el Artículo 42 titulado “*Tratamientos urbanísticos*”, éstos son concebidos en términos de las “*disposiciones que orienten las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial...*”; estableciendo y obligando de esta manera, incoherentemente, el “*planeamiento urbanístico del suelo rural*”. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “urbanístico” es “perteneiente o relativo al urbanismo”, y éste el “conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades”.

d) Bajo esta “concepción” se disponen los “*tratamientos urbanísticos para suelo rural*” y que se definen en el Numeral 15 del Artículo 4 “*Glosario*”, de cuya revisión vale precisar que:

- Los “*tratamientos*” propuestos pretenden suplir con evidentes limitaciones a las “categorías de ordenación” —y las respectivas normas particulares y generales—, que establece la ordenación territorial y que son de general aceptación en los ámbitos académicos, profesionales y públicos.
- El “*Tratamiento de conservación*”, que se aplicará “*a aquellas zonas rurales que poseen un alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola...*”, no considera que en atención a sus valores de conservación existen unidades territoriales que ameritan la categoría de ordenación “Conservación estricta” —que reduce al mínimo la actuación antrópica—, o la “Conservación activa” —asociada a la intervención del hombre—
- El “*tratamiento de desarrollo*”, previsto para el “*suelo rural de expansión urbana*” —y más allá de la conflictividad que encierra el uso del término “*desarrollo*”—, en rigor corresponde a la ordenación urbanística de la expansión de las ciudades a través de los planes generales y parciales y la dotación de las llamadas “obras de urbanización”; por tanto, constituyen determinaciones normativas y de inversión para un suelo que en forma previa habrá de ser sancionado como “urbano”.



- El *"tratamiento de mitigación"*, asignado a las *"zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo"*, remite a la categoría de ordenación territorial *"Áreas de uso minero o extractivo"* —para explotaciones mineras en activo o de reserva minera—, cuyos alcances van más allá de la *"mitigación"*. Así en el caso de las áreas de reserva parte del principio general de no comprometer la potencial extracción minera en el futuro; y, de darse ésta, considera el ritmo de explotación, el impacto sobre el territorio, la evaluación del impacto ambiental, la recuperación de la unidad territorial afectada, entre otras.
- El *"tratamiento de promoción productiva"*, destinado a las *"zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo,..."*, tiene un carácter propositivo de gran generalidad. La ordenación territorial y dependiendo fundamentalmente de la capacidad de acogida de las unidades territoriales para las actividades productivas primarias, asigna la correspondiente categoría de ordenación; por ejemplo: *"Áreas de uso forestal existente"*, *"Áreas de uso forestal a introducir"*, *"Áreas de uso agrícola intensiva"*, entre otras, así como las normas particulares y los componentes de inversiones para su *"promoción"*.
- El *"tratamiento de recuperación"*, que se aplicará a *"aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico,..."*, específicamente considerado es pertinente. Con más propiedad y con carácter transitorio, la ordenación territorial define la categoría *"Áreas de regeneración, recuperación y rehabilitación"*, pues pretende asimismo mediante normativas y medidas de inversión del plan, conducir a estos territorios a su categoría definitiva —es decir, a un estado ecológico más evolucionado—; y,
- Existen otras categorías de ordenación de las unidades territoriales, respecto de las cuales no hay consideración alguna en esta norma, pues omite, por ejemplo, la relacionada con las *"Áreas afectadas por amenazas naturales"*: vulcanismo, sismicidad, desplazamientos en masa del terreno, inundación y otros

A modo de conclusiones sobre las normas establecidas en sentido estricto para la ordenación territorial en la LOOTUGS, se pueden presentar las siguientes:

- Si bien se parte estableciendo la definición conceptual y el objeto de la ordenación territorial en el Ecuador, las versiones incluidas no aluden a la construcción planificada de un sistema territorial con dimensiones y propósitos concretos; pero además, no consideran a varios de sus elementos esenciales.
- Se establecen unos nuevos *"criterios"* para la redacción de los planes de ordenación territorial de responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, que según



esta Ley deben ser observados conjuntamente con los previstos por el COPFP; por esto, si bien ellos advierten el régimen de competencias constitucionales e incluso miran la integración entre los niveles de planificación, no superan las limitaciones de los contenidos en dicho Código, pues insisten en el mismo punto de vista y más bien buscan complementarse de alguna manera, pero con resultados poco alentadores.

La *"clasificación del suelo cantonal en urbano y rural"* dispuesta para los planes cantonales es cuestionable, por la diversidad de asentamientos o centro poblados existentes en el Ecuador, sin duda es más provechoso considerar que a través de la ordenación territorial se pretende incidir en un sistema de asentamientos.

Se propone la inserción de un nuevo instrumento, que tendrá el carácter de vinculante y obligatorio: el *"plan de uso y gestión de suelo"*, integrado por los *"componentes urbano y rural"* y que suplanta al plan de ordenamiento territorial cantonal y a los planes de ordenación urbanística, creando dificultades para su discernimiento en términos justamente de los contenidos de sus determinaciones, situación que se acentúa por la inclusión igualmente de propósitos de carácter global, o en su caso con incidencias indirectas en los planes cantonales.

- Dispone una familia de planes de ordenación territorial que considera los diferentes niveles jerárquicos y en la que se intercalan la Estrategia Territorial Nacional y los planes de ordenación territorial subnacionales. Pero además esta ley dispone la formulación de *"planes complementarios"* de los PDOT en territorios específicos que por diferentes motivos requieran un enfoque integral, pero que ya no son pertinentes para el ejercicio de competencias sectoriales, pues en este caso es propia y para cualquier nivel de gobierno, la formulación de los respectivos *"planes sectoriales"*.
- Prescribe que el *"plan de uso y gestión de suelo"* aborde la clasificación del suelo en *"urbano"* y *"rural"* y que éste sea motivo de una sub-clasificación que remite a los *"niveles de uso en el medio físico"* que establece la ordenación territorial, y que en el caso ecuatoriano constituya otra de las determinaciones propias de los planes de ordenación territorial cantonal.

Esta sub-clasificación no está libre de confusiones como en el caso del *"suelo rural de protección"*, pero hay claridad conceptual al referirse al *"suelo rural de expansión urbana"*. Queda evidente que esta determinación de los *"planes de uso y gestión de suelo"* condiciona al emplazamiento de los *"proyectos nacionales de carácter estratégico"*, a cargo del Estado central, pues solamente podrán hacerlo en el *"suelo rural para aprovechamiento extractivo"*, cuestión que demanda acciones de coordinación y cooperación territoriales al amparo del Artículo 260 de la Constitución.



- Equivocadamente se dispone la demarcación de *“polígonos territoriales”*, en el suelo urbano y en el rural, pues las ordenaciones territorial y urbanística establecen con fines planificatorios sus propias unidades, entendiéndose que los núcleos de población en general, no son sino una clase de unidades territoriales, en las que se puede definir unidades urbanísticas.
- Ordena, incoherentemente, el *“planeamiento urbanístico del suelo rural”* y en forma consecuente los *“tratamientos urbanísticos para suelo rural”*, que intentan suplir a las *“categorías de ordenación territorial”* que formula precisamente la ordenación territorial.

Con las justificaciones de rigor se han expuesto en detalle las limitaciones que tienen las concepciones y alcances de la mayoría de los *“tratamientos”* propuestos; resultando inaceptable el *“de desarrollo”*, pues induce a planificar y ejecutar *“obras de urbanización”* en suelo legal y administrativamente rural. Tampoco estos tratamientos incorporan adecuadamente las áreas afectadas por amenazas naturales.

7. CONCLUSIÓN GENERAL

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

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



basta que las normas vigentes reiteradamente señalen que los PDOT deberán elaborarse en el *"marco o ámbito de las competencias"* de los gobiernos autónomos descentralizados.

Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenación territorial cantonal se formularán *"...con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"*, la LOOTUGS genera un nuevo plan: el *"Plan de uso y gestión de suelo"*, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística —entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en una categoría de la ordenación territorial—, y que en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes en tanto procesos encierran justamente una fase de gestión o ejecución —la *"gestión territorial"* o *"urbanística"*—; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase de ejecución.

Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los gobiernos autónomos descentralizados, bajo esa misma condición, a fin de posibilitar la formulación de los PDOT y por extensión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional; pues este enfoque permite:

- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales.
- Integrar la planificación de estas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
- Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.

Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras deben destacarse la discriminación de las determinaciones de los planes de ordenación territorial cantonales y las de los *"planes de uso y gestión de suelo"* —situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística—, y



en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en *"urbano"* y *"rural"*, la definición de categorías de ordenación territorial y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.

En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, de que los planes se formulen estrictamente en *el "marco de las competencias"* de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.

Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensiblemente en sus contenidos, impidiendo la integración horizontal; nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población; las articulaciones entre niveles de planificación dispuestas por la Constitución seguirán siendo discrecionales; y, la misma suerte correrán las articulaciones específicas –igualmente-, en materia de ordenación territorial y que deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo.

Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y las inversiones requeridas para alcanzarlos; más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.

Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central —dado el *"carácter vinculante"* y el *"obligatorio cumplimiento"* de sus determinaciones—, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio; así, se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.

Quedan para el futuro inmediato el estudio de la normativa referida a la ordenación urbanística y del marco institucional que crea la LOOTUGS.



BIBLIOGRAFÍA

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.

Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). Ordenación Territorial (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS-, publicada en el Registro Oficial N° 790 del 5 de julio de 2016.

Pauta Calle, F. (2014). Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución (PhD). E.T.S.I. Agrónomos (UPM). Recuperado a partir de <http://oa.upm.es/33644/>

Pauta Calle, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.a ed.). Madrid.

Vázquez, M. (2015). La descentralización: Un camino al desarrollo territorial. En S. Latorre, & P. Clark, Desarrollo territorial en Ecuador: situación actual y perspectivas (pp. 61-76). Serie Territorios, 1. Quito: Ediciones Abya-Yala.



ANEXO N° 5.1.3.

ARTÍCULO:

**¿SON TÉCNICAMENTE VIABLES LOS
PLANES DE USO Y GESTIÓN DE SUELO
PREVISTOS POR LA LEY ECUATORIANA
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?**



RESUMEN

La Constitución del Ecuador dispone que las municipalidades formularán sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. En este marco y en el dado por el ordenamiento territorial, se redactaron, aplicaron y actualizaron los primeros instrumentos durante la primera mitad de la presente década; no obstante, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), sancionada en el 2016, crea el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), con un conjunto de determinaciones que se superponen a las de dicho PDOT, creando confusión e incertidumbre al respecto sobre todo del camino a seguir en la actualización de este instrumento dispuesta por esta misma ley para el muy corto plazo, mismo que además contendrá al PUGS. En este sentido, y con el propósito de contribuir a que la referida actualización tenga los menores tropiezos, este trabajo formula un planteamiento para viabilizar técnicamente al PUGS, precautelando la integridad del PDOT cantonal; pero que, como se concluye, debe ser considerado transitorio, pues la LOOTUGS amerita una significativa reforma con cargo a las observaciones, que en este y otros trabajos se han hecho.

Palabras clave: ordenamiento, plan, territorio, uso de suelo.

ABSTRACT

The Ecuadorian Constitution compels municipalities to elaborate their Territorial and Development Plans– PDOT to regulate the use and occupation of urban and rural land. In this respect and in the frame of the territorial regulation, during the first mid of the present decade, the first instruments were drafted, applied, and updated. In the other hand, in 2016, the Territorial Planning and Land Use Management Organic Law– LOOTUGS created the Land Use Management Plan– PUGS. However, both instruments –PDOT and PUGS–, have resulted in a set of overlaps, creating confusion and uncertainties, specially concerning the way on which PDOT should be updated (according to the law, in a short time). In this sense, this work aims to reduce the inconveniences during the aforementioned updating process, through a proposal to operationalize technically the PUGS, in coherence with the PDOT. It concludes remarking that the developed proposal should be considered transitory due to the LOOTUGS deserves an important reform, observing the recommendations presented in this and other works.

Keywords: regulation, planning, territory, land use



INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), dispone que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales (PDOT), contendrán un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) (Artículo 27), y para el efecto identifica las determinaciones que debe establecer este instrumento.

No obstante, la Constitución señala que las municipalidades deben formular sus PDOT “con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” (Artículo 264); de modo que varias de las determinaciones previstas para el PUGS son propias teórica, conceptual y operativamente del PDOT cantonal, particularmente las concernientes justamente a la asignación de actividades humanas al territorio a través de los usos de suelo y a sus aprovechamientos y comportamientos. Se asiste, entonces, a una lamentable superposición de normas que ha creado confusión e incertidumbre en las municipalidades y en los ámbitos profesionales y académicos; más si la actualización de dichos PDOT, incorporando al PUGS, debe producirse desde mayo de 2019, con el plazo de un año, de conformidad con la misma LOOTUGS.

En este contexto, el presente trabajo aborda, en primera instancia, la sustentación de las determinaciones del PDOT en materia de uso y ocupación del suelo, partiendo del análisis del marco jurídico vinculado al tema. La segunda parte analiza las ya aludidas determinaciones que la LOOTUGS asigna al PUGS, evidenciando los conflictos derivados de tal superposición, las debilidades de varias normas que lo sustentan y los vacíos que presentan.

Frente a esta situación se formula un planteamiento de carácter transitorio que otorga viabilidad técnica al PUGS, pues establece los lineamientos metodológicos para la formulación del PDOT cantonal conteniendo a este nuevo instrumento y las determinaciones de uso y ocupación del suelo para estos planes. Finalmente se redactan las conclusiones y recomendaciones de rigor.

DESARROLLO Y RESULTADOS

1. EL PDOT Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

1.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución establece que entre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) está “planificar el desarrollo” y “formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial” de sus circunscripciones, disponiendo explícitamente para los del nivel cantonal su propósito “con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”.



A su vez, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en coherencia con la norma citada, en su Artículo 44 señala que:

“Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asienten en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto” (COPFP 2010).

Se dispone así dos materias específicas sobre las cuales debe versar el ejercicio de la competencia constitucional ya citada: **la localización de las actividades y las disposiciones normativas para el efecto.**

Por su parte, el Artículo 41 del mismo código manda la articulación de los PDOT de los niveles regional, provincial y parroquial, y que observarán “de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal [...] respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”; más aún, el ya citado Artículo 44 establece asimismo que “las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los GAD”.

Finalmente, el Artículo 42 del mismo código, al configurar los contenidos mínimos de los PDOT, identifica la propuesta, misma que debe estructurarse por:

“1. La visión de mediano plazo

“2. Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas...; y,

“3. El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.”

Puesta en vigor la Constitución y luego el COPFP, en el 2010, se esperaba con expectativa la formación y sanción de la ley de ordenamiento territorial, cuya tarea central era construir un modelo de gestión de esta competencia, donde la misma ya la tenía todos los niveles de gobierno —pues el COPFP, en su Artículo 10, dispone que el Gobierno Central formulará la Estrategia Territorial Nacional (ETN)—; de hecho, a la complejidad del modelo se sumaban la articulación a la planificación del desarrollo, y la tarea de conocer y valorar la experiencia vivida con la redacción y gestión de las primeras generaciones de estos instrumentos, de la cual quedan varias evidencias como los trabajos realizados por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2011; 2014 y 2015), los expuestos en los VIII y IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (Cordero, 2014-2016) y proyectos de investigación (González y Chuquiguanga, 2018).



Pero no ocurrió así con la formación y sanción de la LOOTUGS, en el 2016, pues este cuerpo legal no contiene en rigor ningún modelo de gestión de la competencia señalada, y peor aún que su ejercicio se integre a la de “planificar el desarrollo” (Pauta, 2016). Ella centra su interés en materias que denomina en los Títulos III Planeamiento del uso y de la gestión del suelo, y IV Gestión del suelo, facultades de responsabilidad municipal, por la competencia constitucional ya señalada.

Más adelante se demuestra esta afirmación, pero previamente conviene identificar cuáles deben ser las determinaciones de los PDOT Cantonales “con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”, cuya observancia tiene carácter obligatorio para las actuaciones que emprendan las personas naturales y jurídicas públicas o privadas, y la formulación y gestión de los PDOT de los otros niveles, la ETN y aún otras determinaciones de los propios PDPT Cantonales.

1.2. DETERMINACIONES QUE DEBEN CONTENER LOS PDOT CANTONALES, CON EL FIN DE REGULAR EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO Y RURAL

En coherencia con lo dispuesto en el Artículo 44 del COPFP, ellas deben abordar entonces las dos materias específicas ya señaladas; a saber:

1.2.1. SOBRE LA LOCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

El instrumento específico que las contiene es el modelo territorial objetivo que prevé el ordenamiento territorial, que es la situación a la que debe tender un territorio en un horizonte temporal más o menos largo, para alcanzar un conjunto de objetivos, entre estos, las actividades humanas y a los usos de suelo que generan. Se trata entonces en el caso ecuatoriano del uso y ocupación del suelo que debe prever el PDOT cantonal en el “modelo territorial deseado”, dispuesto por el COPFP.

Para ello es necesaria la construcción de un mapa de superficies que contenga, entre otros elementos, la distribución espacial de los usos y actividades humanas estructurantes del territorio, poniendo énfasis en aquellas relevantes para su desarrollo. En la perspectiva de la gestión de este plan, es el instrumento específico indispensable para racionalizar y controlar el uso y la ocupación del suelo; control que también es competencia de las municipalidades. Para ello son obligatorias las siguientes determinaciones:

- **Asignación de categorías de ordenamiento territorial** a las unidades territoriales definidas en el análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal —en tanto expresión de sus elementos, procesos y transformaciones, en función de sus valores ambientales y capacidad de acogida—, dando lugar a zonas establecidas



con diversos criterios que sirven de ámbitos para definir los usos de suelo y la normativa asociada a estos y a las actividades humanas que acojan; con miras a garantizar la conservación de los valores del medio físico y la explotación sostenible de sus recursos (Gómez Orea, 2013).

A título ilustrativo, vale señalar las siguientes zonas según categorías de ordenamiento territorial clásicas: conservación estricta, conservación activa, forestal, agrícola, ganadera, minera y sin vocación de uso definida; pudiendo identificarse en subzonas. Los núcleos de población son asignados con la categoría de ordenamiento urbanístico, pues este se halla comprendido en el ordenamiento territorial.

- **Niveles de uso del medio físico** que especifican a las zonas según categorías de ordenamiento territorial en tres niveles representativos de actuación sobre el medio físico: áreas de conservación, explotación y expansión —unidades territoriales sin vocación de uso definida y núcleos de población, entre otros—.
- **Asignación de usos de suelo seleccionados** a las zonas según categorías de ordenamiento territorial, y que permite normar la relación territorio- actividades humanas, diferenciando generalmente los usos vocacionales y permitidos —sin limitaciones, con limitaciones y sometidos a evaluación de impacto ambiental—, e identificando los respectivos usos prohibidos. Esta asignación supone el respeto a la lectura del medio físico y la consideración de la funcionalidad del sistema, el uso múltiple del espacio y la coherencia de los elementos físicos con el entorno.
- **Asignación de usos de suelo vinculados a las actividades secundarias y terciarias** a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuran el sistema de asentamientos del nivel cantonal, estableciendo así sus roles y funciones. Ver Gráfico N° 5.1.4.

1.2.2. SOBRE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS

Esta normativa para el ordenamiento territorial es una de las medidas para alcanzar el modelo territorial objetivo —las otras son el componente de inversiones y el modelo de gestión—, y se refiere al conjunto de reglas a las que deben ajustarse los usos de suelo asignados, y a las actividades que las generan, pero también aquellas no previstas y que pudieran localizarse. Sus determinaciones son (Gómez Orea, 2013):

- **Normas generales para regular los usos del suelo, los aprovechamientos y comportamientos en relación al medio físico.** Estos corresponden al elemento pasivo de la relación territorio-actividades humanas y abordan los aspectos comunes a toda la

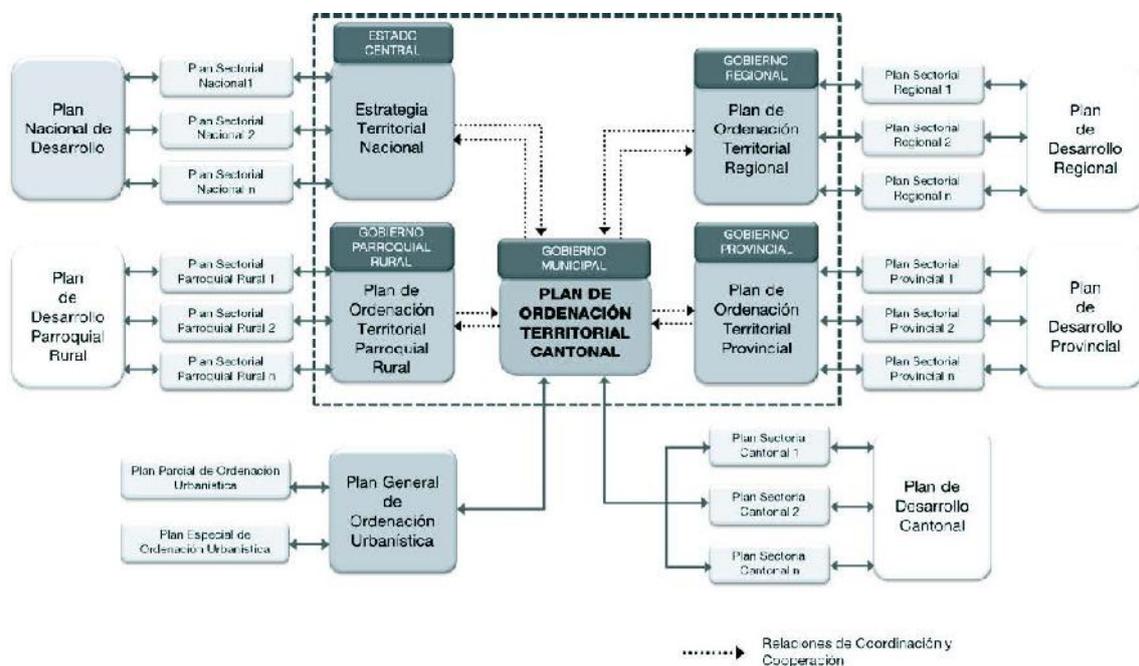


circunscripción cantonal de los elementos y procesos del medio físico. Se formulan para la protección, conservación, mejora, regeneración o recuperación del suelo, vegetación, fauna, complejos fluviales, acuíferos subterráneos, embalses, espacio costero, medio marino, paisaje y patrimonio geológico; y, la explotación de los recursos.

- **Normas generales para regular los comportamientos de las actividades humanas.** Estas, en cambio, se refieren al elemento activo de la relación ya señalada y son formuladas desde la óptica del medio físico hacia las actividades asignadas, considerando los aspectos comunes de cada una de estas a todo el ámbito cantonal. Entre ellas se hallan las actividades extractivas, la agricultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, industrias agrícolas, turísticas y recreativas. Esta normativa pone énfasis en la regulación de influentes, efluentes y presencia de edificaciones e instalaciones, a fin de conseguir una gestión respetuosa con el medio físico; y, conjuntamente con las anteriores, pueden ser prolongaciones, complementaciones o adaptaciones de la normativa nacional.

GRÁFICO N° 5.1.5.

SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO INTEGRADO DEL ECUADOR: Principales relaciones de coordinación y cooperación territoriales entre los niveles de gobierno, vinculadas al ejercicio de la competencia municipal "regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural".



Fuente y elaboración: Pauta, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Universidad de Cuenca.



- **Normas particulares para regular los usos de suelo, los aprovechamientos y comportamientos, por zonas según categorías de ordenamiento territorial.** Se formulan con respecto a los usos de suelo, aprovechamientos y comportamientos que se propician, que se permiten y que se prohíben en cada zona según categoría de ordenamiento territorial. Incluyen las propiamente relativas a la ocupación del suelo: tamaños de parcelas, características de las edificaciones —implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción—, instalaciones y otros.

Vale advertir que la normativa reguladora de los usos de suelo, aprovechamientos y comportamientos, correspondiente a los núcleos de población, independientemente de su jerarquía y tamaño, deben ser el motivo de formulación de los respectivos instrumentos de “ordenamiento territorial urbano” al cual alude la Constitución en su Artículo 415 —esto es, de los planes de ordenamiento urbanístico—, en el marco de las determinaciones que para ellos contenga el PDOT cantonal, particularmente de sus roles y funciones.

Así, los planes cantonales están llamados a asumir un rol trascendental en el ordenamiento del conjunto del territorio ecuatoriano en materia de uso y ocupación del suelo, y al cual se suma, en lógica consecuencia: la de integrar las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial de todos los otros niveles (Pauta, 2013) Ver Gráfico N° 5.1.5.

2. EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO PREVISTO EN LA LOOTUGS

Esta ley no justifica la creación de este instrumento y tampoco lo define, dificultando la comprensión de su inclusión y relación con las determinaciones que, por mandato constitucional, deben contener los PDOT cantonales en materia de uso y ocupación del suelo —vistas en el capítulo anterior—; apenas se dice en el Artículo 27, que tales PDOT “contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico”. No obstante, la LOOTUGS asigna al PUGS las determinaciones que se detallan y analizan a continuación.

2.1. EL COMPONENTE ESTRUCTURANTE DEL PUGS

El Artículo 28 dispone que este componente

“Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado... establecido en el PDOT municipal... y las disposiciones correspondientes a otras escalas de ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio [...], a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.”



Así, este texto no precisa que se ha de entender por “componente estructurante”; tampoco determina las materias específicas sobre las cuales deberán versar los “contenidos de largo plazo”, por lo que cabe la pregunta: ¿si el “modelo territorial deseado” es una expresión simplificada de la situación de un territorio para el largo plazo asimismo, cuáles “contenidos” le corresponden a dicho modelo y cuáles al “componente estructurante”?

Sobre la consideración de las “disposiciones” de otros planes, la norma inobserva el texto constitucional del Artículo 264 y los preceptos conexos de los Artículos 41 y 44 del COPFP. ¿Qué pasa si las determinaciones del PUGS son contrarias a tales “disposiciones”? ¿No termina creando condiciones para conflictos en el ejercicio competencial? ¿No es más provechoso pensar al amparo del Artículo 260 de la Constitución, acciones de colaboración, coordinación y cooperación territoriales entre los niveles de gobierno?

Así, formarían parte de este componente —pues el texto es confuso—, la “estructura urbano-rural” y la “clasificación del suelo”, que tampoco son definidas. La clasificación del suelo es común en los planes de ordenamiento urbanístico, para diferenciar áreas o zonas por el grado de ocupación urbana.

2.2. EL COMPONENTE URBANÍSTICO

El mismo artículo ordena que el PUGS debe “determinar el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo”.

Efectivamente, los planes de ordenamiento urbanístico asignan usos al suelo y coeficientes para su aprovechamiento con edificaciones, y si bien su clasificación condiciona esta asignación, ella no es la única variable a pesar, como insinúa este texto.

Todo indicaría que este componente se refiere al ordenamiento de los núcleos de población existentes en un territorio cantonal —ciudades o centros urbanos y poblamientos rurales—, pero no; en el Artículo 4, Glosario de la ley, se define al planeamiento urbanístico como “el conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y ocupación del suelo urbano y rural”. Entonces, según esta definición, el planeamiento u ordenamiento urbanístico abarca también curiosamente al suelo rural, enfoque que atraviesa la LOOTUGS creando confusiones e incoherencias y contrariando flagrantemente la norma constitucional que dispone el “ordenamiento territorial urbano”.

No cabe duda sobre el ámbito espacial del ordenamiento urbanístico, pues éste, coincidiendo con Peñaranda,

“Es un marco jurídico, pero también un planeamiento urbanístico en acción: diseña un modelo de ciudad que exige en muchos casos transformación y eso no puede realizarse únicamente



a través de una regulación abstracta, sino que requiere de una plasmación concreta que sólo el plan y los demás instrumentos de ordenación pueden otorgarle” (2014, p.1).

Como se ha visto, el uso y ocupación del suelo rural es materia de los PDOT cantonales, sin perjuicio de que estos además fijen para los núcleos de población de su nivel, los usos y actividades secundarias y terciarias, es decir, sus roles y funciones; y que, asimismo, los PDOT regionales y la ETN, por ejemplo, estructuren sistemas de núcleos de población de mayor jerarquía.

Si se revisa la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia, Ley 388 de 1997, su Artículo 11, establece y define con coherencia los siguientes “componentes de los planes de ordenamiento territorial”: “general”, “urbano” y “rural”; precisando además en su Artículo 12 el significado de “estructura urbano-rural e intraurbana”.

2.3. LA CLASIFICACIÓN Y SUBCLASIFICACIÓN DEL SUELO

Al respecto, la LOOTUGS dispone para los PUGS tres determinaciones:

“i) Artículo 17. Clases de suelo: “Todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales...”

“ii) Artículo 18. Suelo urbano, que se subclasificará en “consolidado”, “no consolidado” y “de protección”; y,

“iii) Artículo 19. Suelo rural, que se subclasificará en los suelos: “de producción”, “para aprovechamiento extractivo”, “de expansión urbana” y “de protección”.

Si bien la Constitución no reconoce más que los suelos urbano y rural, el territorio ecuatoriano muestra la conformación de unidades espaciales que no son propiamente urbanas —algunas de ellas reconocidas incluso por la Constitución en su Artículo 246—, y que vuelve impracticable la referida clasificación dicotómica.

La LOOUTGS debió inducir a superar esta desconsideración, observando que corresponde al PDOT cantonal en la asignación de las categorías de ordenamiento territorial y la definición del sistema de asentamientos, la demarcación de las unidades territoriales: núcleos de población, diferenciando en éstos los urbanos, periurbanos y poblamientos rurales.

Revisando la sub-clasificación del suelo urbano, el suelo consolidado es mal definido, pues no precisamente es aquel que “posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios”, porque existen asentamientos que cumplen en lo sustancial su proceso de ocupación, y carecen de varios de ellos; pero además, ¿cómo se lograría demostrar



que un barrio tiene “todos los servicios y equipamientos necesarios” para que su suelo sea juzgado de consolidado?

El suelo “urbano de protección” incluye inconsultamente los suelos: i) de “especiales características biofísicas, culturales, sociales y paisajísticas”; y, ii) “por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos”. Si con el término “biofísicas” la ley pretende aludir al medio físico natural con altos valores ambientales de las áreas urbanas, así ocurre con las llanuras de inundación de ríos, quebradas y esteros —suelos de alto valor ecológico, funcional y paisajístico—, entonces, el ordenamiento urbanístico dispone su clasificación como suelo de conservación.

A su vez, si con la denominación de “culturales, sociales y paisajísticas” se refiere a los asentamientos de carácter patrimonial de las ciudades, no parece coherente que su suelo sea el declarado de “protección”; pues son los conjuntos construidos los que tienen tal carácter y deben ser motivo, según el ordenamiento urbanístico, de la categoría de ordenamiento: conservación urbanística patrimonial.

Finalmente, los suelos afectados por riesgos y que por su localización o grado de ocupación no puedan ser excluidos de las áreas urbanas, lo pertinente es su explotación con actividades productivas primarias compatibles y el control de su ocupación; usos y gestiones que no pueden confundirse con la “protección”.

La subclasificación del suelo rural coincide en buena parte con los niveles de uso del medio físico que determinan los PDOT cantonales, aunque en el “suelo rural de protección” se insiste en el enfoque ya visto para el “urbano de protección”, comprendiendo nuevamente a los de “especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas” y aquellos por “presentar factores de riesgo”. En rigor, los suelos rurales de protección pertenecen a la zona de conservación, por sus altos valores ambientales —a más de los señalados, los productivos y científico-culturales—; en tanto que los suelos urbanos de protección deben ser considerados generadores de un condicionante superpuesto a las respectivas categorías de ordenamiento territorial y que demanda normas complementarias. Por esto es falso lo afirmado en la ley, que el suelo afectado por riesgos, “no es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo”.

Son pertinentes las normas sobre el suelo rural de expansión urbana, en atención a la conservación del recurso suelo y la búsqueda de un crecimiento compacto de las ciudades, corresponde a la zona de expansión que define el PDOT Cantonal; no obstante, la norma señala que “los procedimientos para la transformación del suelo rural a urbano o rural de expansión urbana, observarán de forma obligatoria lo establecido en esta Ley”. Así, el suelo rural podría convertirse en urbano, sin pasar por la condición de suelo rural de expansión



urbana, lo cual vuelve innecesaria su determinación; pero más aún, la ley no contiene ninguna disposición sobre las limitaciones de uso y ocupación que debe observar y el proceso a seguir para convertirlo en urbano.

2.4. EL APROVECHAMIENTO DEL SUELO, USO GENERAL Y USOS ESPECÍFICOS

La LOOTUGS enfoca al uso del suelo como parte del aprovechamiento de este y para su regulación señala que los PUGS establecerán las siguientes determinaciones:

“i) Artículo 22: Uso general “que caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario”.

“ii) Artículo 23: Usos específicos “que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido”.

La noción de uso general es aceptable, pero debe considerarse que no siempre será el “dominante y mayoritario”. El centro histórico de Cuenca es sin duda un centro político institucional, pero los usos de suelo que le dan este carácter, no son — por la magnitud de suelo que ocupan y su número—, ni dominantes ni mayoritarios. Pero, por otra parte, ¿cuál es el “ámbito espacial” al cual debe asignarse el uso general?

Los usos específicos podrían concretar al uso general, siempre y cuando tal generalidad opere a un nivel conveniente, pero resulta difícil compartir que ellos se identificarán para cada “predio concreto”. La asignación de usos se realiza a un ámbito espacial determinado y, por tanto, para todos sus predios, sin perjuicio de que en un predio concreto se emplacen uno o más usos, observando una normativa.

Se define pobremente al uso principal: el permitido en la totalidad de la zona, pues esto es obvio; ¿pero además a qué zona de asignación se refiere? Al ser válida la definición de uso complementario, no lo es el texto que dice: “Permitiéndose en aquellas áreas que se señale en forma específica”; pues, ¿se pretende regular la localización, entre otros, de usos de carácter liberal a nivel de predios y manzanas cuyo continente espacial se desconoce? La proposición de uso restringido es aceptable parcialmente, más aún cuando es contraria a la presencia de usos generadores de impactos ambientales positivos a la ciudad, lo que resultaría mejor llamarlos usos compatibles.

Sobre la pretensión de que esta estructura de usos se aplique, indistintamente, en los suelos urbano y rural, vale comentar que superando las observaciones anteriores —y otras que seguramente se han hecho—, ella podría encontrar viabilidad en los centros urbanos, pero



no en el medio rural. Es manifiesto que estas normas no señalan la unidad espacial en función de la cual deben asignarse los usos de suelo, y que sus definiciones son confusas.

2.5. POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL

Según el Artículo 441:

“Son las áreas urbanas o rurales definidas por los PUGS, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes”.

Esta norma repite el enfoque de los usos de suelo, enuncia variables para la determinación de polígonos urbanos y rurales, sin precisar el ámbito espacial en el que deben ser demarcados: ¿las zonas resultantes de las sub-clasificaciones de los suelos urbano y rural?, ¿las áreas o zonas de asignación de los usos de suelo?, ¿son otras demarcaciones independientes?

Vale advertir que no siempre es posible determinar áreas a partir de características homogéneas; así, en el suelo rural el ordenamiento territorial define las ya mencionadas unidades territoriales, pudiendo ser a más de homogéneas, no homogéneas, estratégicas o de síntesis y funcionales, luego les asigna categorías de ordenamiento y en función de éstas, de los usos de suelo. Por su parte el ordenamiento urbanístico enseña que a partir de la clasificación del suelo urbano se definen unidades de ordenamiento urbanístico, en consideración de las actuales condiciones de uso y ocupación del suelo y su evolución histórica, pero también de las otras determinaciones del mismo plan.

2.6. TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS

“Son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de sus características de tipo morfológico, físico ambiental y socio-económico”, “el PUGS asignará los tratamientos según la clasificación del suelo”, dice el Artículo 42 de la LOOTUGS.

Para el suelo urbano se definen los tratamientos: conservación, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral, renovación y sostenimiento; y para el rural: conservación, desarrollo, mitigación, promoción productiva y recuperación; prescribiendo esta norma, su asignación a las áreas resultantes de la subclasificación de los suelos urbano y rural, en franca contradicción con lo expuesto en el Artículo 41, que señala que estos tratamientos se aplicarán a los polígonos de intervención territorial.



En el caso del suelo rural ellas se aproximan a las categorías de ordenamiento territorial antes vistas. En estas, por ejemplo, la "mitigación" es consustancial al área minera. Pero además, el tratamiento "promoción productiva" es tan general que no logra precisar cuál es la mira concreta del PUGS en cada una de los polígonos rurales, por ejemplo, introducir el uso forestal.

El tratamiento desarrollo para los suelos urbano y rural es el resultado de las ya comentadas posibilidades de conversión del suelo rural a urbano. En estos casos se suele aplicar con más propiedad la categoría de ordenamiento: expansión urbanística, para expresar que esta entraña el crecimiento planificado de la ciudad.

Por lo expuesto sobre los polígonos de intervención territorial, y porque el tamaño o escala de las áreas resultantes de la subclasificación de los suelos urbano y rural es incompatible con la asignación de los tratamientos, pues para este fin y por extensión para la asignación de los usos de suelo, se requiere unidades espaciales más específicas; no cabe duda que estas determinaciones deben referirse a los polígonos.

2.7. OCUPACIÓN DEL SUELO Y EDIFICABILIDAD

La ocupación del suelo, Artículo 24, establece los indicadores reconocidos por el ordenamiento urbanístico para regular las edificaciones, pero omite el fraccionamiento del suelo. Dictamina que esta ocupación sea determinada por los GAD municipales, sin mencionar expresamente al PUGS. Sus contenidos pertenecen al suelo urbano, prescindiendo la regulación para los predios rurales.

Por otra parte, el Artículo 25 de la LOOTUGS señala que "la edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el GAD municipal", a través del PUGS. Será regulada mediante las siguientes edificabilidades:

La general máxima es la "total asignada a un polígono", pero no se regula su cálculo. Por las definiciones atribuidas a las otras "edificabilidades", ella no tendría mayor función.

La específica máxima "es la edificabilidad asignada a un determinado predio de forma detallada", y deberá "ser definida por el PUGS". Lo cual significa que este indicador debe calcularse para todos predios, en una tarea compleja para ciudades con algunas decenas de miles de predios.

La edificabilidad básica "es la capacidad de aprovechamiento constructivo, que no requiere de una contraprestación por parte del propietario". Correspondería a la que generalmente han asignado los planes urbanísticos, observando los tamaños de los predios, sus frentes, los usos existentes y previstos, y el paisaje.



Según este artículo, los propietarios de predios pueden adquirir edificabilidad — mediante pagos en dinero o en especie—, pasando de la básica a la específica máxima, asunto que tiene implicaciones en los precios del suelo y en el respeto a la ciudad ya construida.

¿Deben establecerse estas edificabilidades para los polígonos rurales?

2.8. LA GESTIÓN DEL SUELO

La gestión del suelo que incorpora el PUGS, al ser parte sustancial de la gestión de los PDOT cantonales y de los planes de ordenamiento urbanístico, no ha sido motivo de mayor consideración en el ordenamiento jurídico precedente a la LOOTUGS —lo que constituye una de las causas de los modestos resultados de tales planes—; es por esto que el mayor aporte de la ley constituye el Título IV Gestión del suelo, pues varios de sus instrumentos son válidos y viables técnicamente, para “la adquisición y la administración de suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico”, Artículo 47, y coadyuvar al ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo —Artículo 6—.

No obstante, sí debe señalarse que los instrumentos en referencia son pertinentes para el suelo clasificado como urbano, por lo que, pese a la problemática que soporta el suelo rural, la LOOTUGS no prevé los instrumentos propios para su gestión, los cuales subyacen en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, tanto para el cumplimiento de los lineamientos de política agraria y los derechos a la propiedad de la tierra rural y al territorio, que la misma prevé en sus Artículos 9 y 24. Tales instrumentos son (Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115, respectivamente):

i)regularización de la posesión agraria;

ii)redistribución de tierras;

iii)delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral;

iv)afectación;

v)regulación del fraccionamiento, y

vi)saneamiento”.

Concluyendo es posible señalar:

- Prácticamente la totalidad de las determinaciones de los PDOT cantonales vigentes se hallan previstas en la LOOTUGS para los PUGS, lo que pone en evidencia una



superposición significativa de las determinaciones de estos instrumentos. Situación que alcanza a los planes de ordenamiento urbanístico.

- Las determinaciones formuladas para los PUGS, en varios casos, no tienen la suficiente claridad en su exposición, están concebidas más para el suelo urbano, o en su defecto no guardan el rigor técnico necesario.
- La LOOTUGS omite las normas para regular los usos del suelo, los aprovechamientos y comportamientos en relación al medio físico, y por zonas según categorías de ordenamiento territorial —o los polígonos de intervención territorial rural—; y, los comportamientos de las actividades humanas, que se asientan en el suelo cantonal.
- La normativa sobre la ocupación del suelo no constituye una determinación expresa del PUGS.
- Los instrumentos para la gestión del suelo que prevé la LOOTUGS son pertinentes para el suelo urbano.
- Obviamente, estas limitaciones afectarán el entendimiento y aplicación de la normativa en las 221 municipalidades.

3. DETERMINACIONES SUGERIDAS PARA LOS PDOT CANTONALES Y LOS PUGS EN MATERIA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

Con sustento en los capítulos precedentes, en este se sustenta un planteamiento que otorga viabilidad técnica al PUGS, pues establece los lineamientos metodológicos para la formulación del PDOT Cantonal conteniendo a este nuevo instrumento y las determinaciones de uso y ocupación del suelo para estos dos instrumentos; teniendo presente el marco jurídico específico, la jerarquía de las normas previstas en la Constitución y la necesidad de establecer una razonable división técnica de las materias específicas que deben abordar.

3.1. INCLUSIÓN DEL PUGS

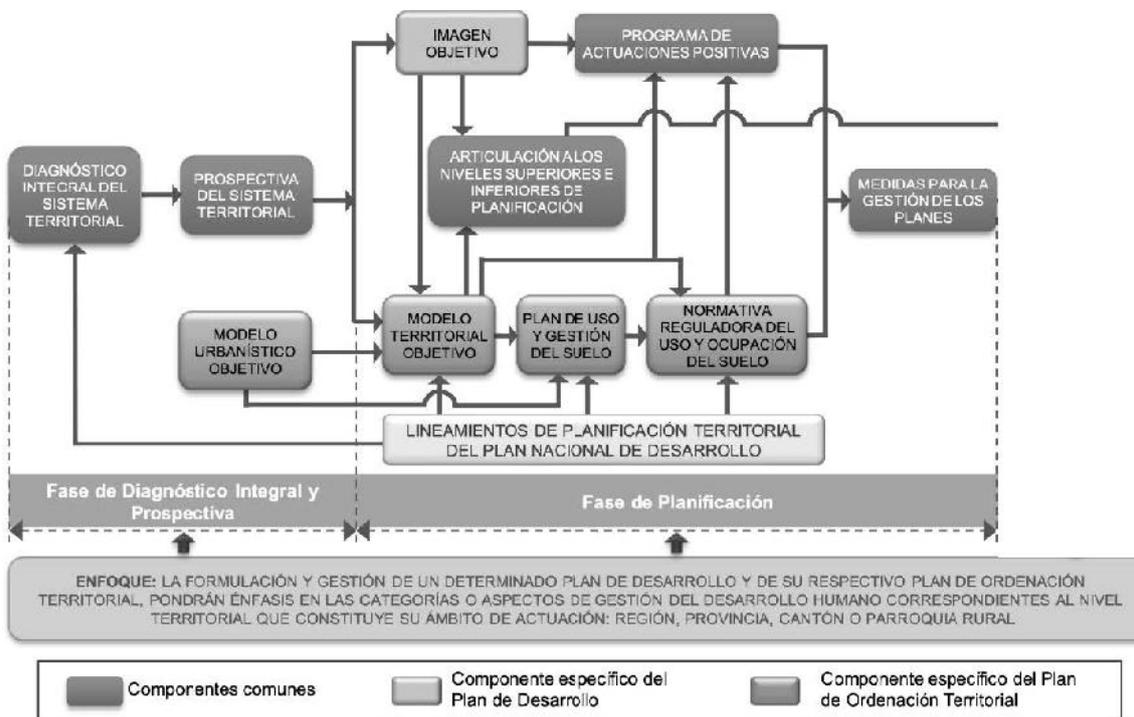
Por la prevalencia de las normas constitucionales, no cabe duda que los PDOT cantonales pueden regular el uso y ocupación del suelo rural, y los roles, funciones de los núcleos de población correspondientes a este nivel —así ocurrió con sus primeras generaciones—. No obstante, en aras de incluir al PUGS, como dispone la LOOTUGS, parte de las determinaciones dispuestas para esa regulación deberán ser asumidas por este instrumento, en tanto que otras se adscribirán a dichos PDOT, y unas terceras se mantendrán en estos, aunque asuman, con las necesarias observaciones, las denominaciones previstas por la LOOTUGS.



A su vez, al reconocer que la Constitución dispone el “ordenamiento territorial urbano”, no cabe duda que el PUGS debe dividirse en dos grandes componentes: rural y urbano: el primero integrado al PDOT cantonal; y el segundo a los planes de ordenamiento de los núcleos de población —cuyo examen rebasa el alcance del presente trabajo—. Con estos antecedentes se despliega el planteamiento anunciado.

GRÁFICO N° 5.1.6.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL: Metodología general para la elaboración de los Panes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales, conteniendo a los Planes de Uso y Gestión de Suelo



Fuente y elaboración: Fernando Pauta Calle.

3.2. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL PDOT CONTENIENDO AL PUGS

Con seguridad que la metodología comprensiva o genérica que se ha venido aplicando en la formulación de los PDOT Cantonales en el Ecuador, obviamente con variaciones de enfoque, contenido y alcance, con la vigencia del PUGS debe sufrir modificaciones. En este sentido, la redacción del PUGS constituirá una nueva subfase de la elaboración de estos PDOT. Esta se ubicará entre el modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo; de manera tal que aborde el detalle de las determinaciones que en materia de uso de suelo establezca el PDOT a través del modelo, y que, por otro, provea los insumos para la redacción de la normativa en cuestión. Finalmente, para precautelar y evidenciar la



interdependencia entre el modelo de ciudad o urbanístico objetivo y el modelo territorial objetivo, e incidir en el PUGS, se agrega al primero en el proceso.

En el Gráfico N° 5.1.6. se observa una alternativa metodológica para la formulación del PDOT Cantonal incluyendo al PUGS y que tiene de antecedente la propuesta para los PDOT de los niveles subnacionales antes de la vigencia de la LOOTUGS (Pauta, 2013).

3.3. SOBRE LA LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES

En la medida de que el modelo territorial objetivo es la expresión simplificada de la situación de un territorio en un horizonte temporal, alcanzando un conjunto de objetivos, entre ellos centralmente los referidos a la distribución espacial de las actividades humanas estructurantes del territorio y los usos de suelo que generan, ciertamente que estas determinaciones espaciales y todas aquellas previas, les corresponde al PDPT Cantonal, en tanto que la especificación de tales usos de suelo generales, será asumido por el PUGS. En este marco se propone el siguiente reparto de las determinaciones.

3.3.1. EN EL MODELO TERRITORIAL CANTONAL DESEADO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 42 DEL COPFP PARA EL PDOT CANTONAL

a) Clasificación del suelo cantonal en urbano y rural (Artículo 17 LOOTUGS).

Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas.

b) Definición en el suelo rural de los polígonos de intervención territorial (Artículo 41 LOOTUGS).

Constituirán las unidades territoriales determinadas en el análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal —en tanto expresión de sus elementos, procesos y transformaciones—, en función de sus valores ambientales y capacidad de acogida para usos actuales y potenciales.

c) Asignación de tratamientos a los polígonos de intervención territorial rurales (Artículo 42 LOOTUGS).

Por los argumentos expuestos, los tratamientos previstos en la LOOTUGS serán asignados a estas unidades espaciales, y para el efecto se emiten desde la perspectiva de las categorías de ordenamiento territorial, las siguientes recomendaciones para cada uno de ellos:



- Conservación, diferenciando las áreas de conservación estricta por sus altos valores de conservación y muy frágiles en el orden ecológico; y activa por su origen antrópico, buen estado debido a la presencia del hombre y que requieren de esta.
- Promoción productiva, distinguiendo las áreas forestal, agrícola, ganadera, entre otras, pudiendo definir subáreas; por ejemplo, en el área agrícola, las agriculturas extensivas, intensiva existente e intensiva a introducir.
- Mitigación, considerando que forma parte consustancial del área minera.
- Recuperación, configurando con la regeneración y la rehabilitación, la subárea de conservación activa.
- Desarrollo, reparando que es más conveniente denominarle expansión urbanística.

d) Subclasificación del suelo rural: en producción, aprovechamiento extractivo, expansión urbana y protección (Artículo 19 LOOTUGS).

Se trata de los niveles representativos de uso o actuación sobre el medio físico que establece el ordenamiento territorial.

e) Asignación de usos de suelo vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural.

Por los argumentos antes expuestos, estos usos serán fijados igualmente para estas unidades espaciales, manteniendo coherencia con el respectivo tratamiento.

f) Asignación de usos de suelo generales (Artículo 22 LOOTUGS) vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de asentamientos del cantón.

3.3.2. EN LOS PUGS

a) Asignación de usos de suelo permitidos a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos y sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Para el efecto se considerarán el tratamiento y los usos vocacionales asignados a cada una de estas unidades, a fin de alcanzar la correlación necesaria. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.

b) Identificación de los correspondientes usos prohibidos.



- c) Señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales que en forma total o parcial, serán motivo de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.
- d) Asignación de instrumentos de gestión del suelo, tales como: regularización de la posesión agraria, redistribución de tierras, delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, afectación, regulación del fraccionamiento y saneamiento.

3.4. SOBRE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS

Los resultados del análisis de la LOOTUGS en esta materia específica y la sustentación hecha en el primer capítulo sobre su pertinencia, el PDOT Cantonal debe formular las siguientes determinaciones que tendrán carácter vinculante:

- a) Normas generales para regular los usos del suelo, los aprovechamientos y comportamientos en relación al medio físico.
- b) Normas generales para regular los comportamientos de las actividades humanas.
- c) Normas particulares para regular los usos de suelo, los aprovechamientos y comportamientos, por zonas según tratamientos —categorías de ordenamiento territorial—.

CONCLUSIONES

En el marco de la deficiente formación de la LOOTUGS, que no tuvo de propósito central la construcción de un modelo de gestión de la competencia de ordenamiento territorial, siguiendo las disposiciones del Artículo 28 del COOTAD, la inclusión del PUGS en la normativa jurídica relacionada con el PDOT cantonal y el “ordenamiento territorial urbano”, ha creado una superposición de determinaciones con aquellas que el ordenamiento territorial asigna a un instrumento que por mandato constitucional debe regular el uso y la ocupación del suelo.

Así, la LOOTUGS, mediante las determinaciones asignadas al PUGS, realmente desmantela al PDOT Cantonal de su materia más importante, la referida regulación; dejándola sin la posibilidad de estructurar el modelo territorial deseado y al cual contradictoriamente la LOOTUGS en su Artículo 28 le reconoce como propio del PDOT Cantonal.

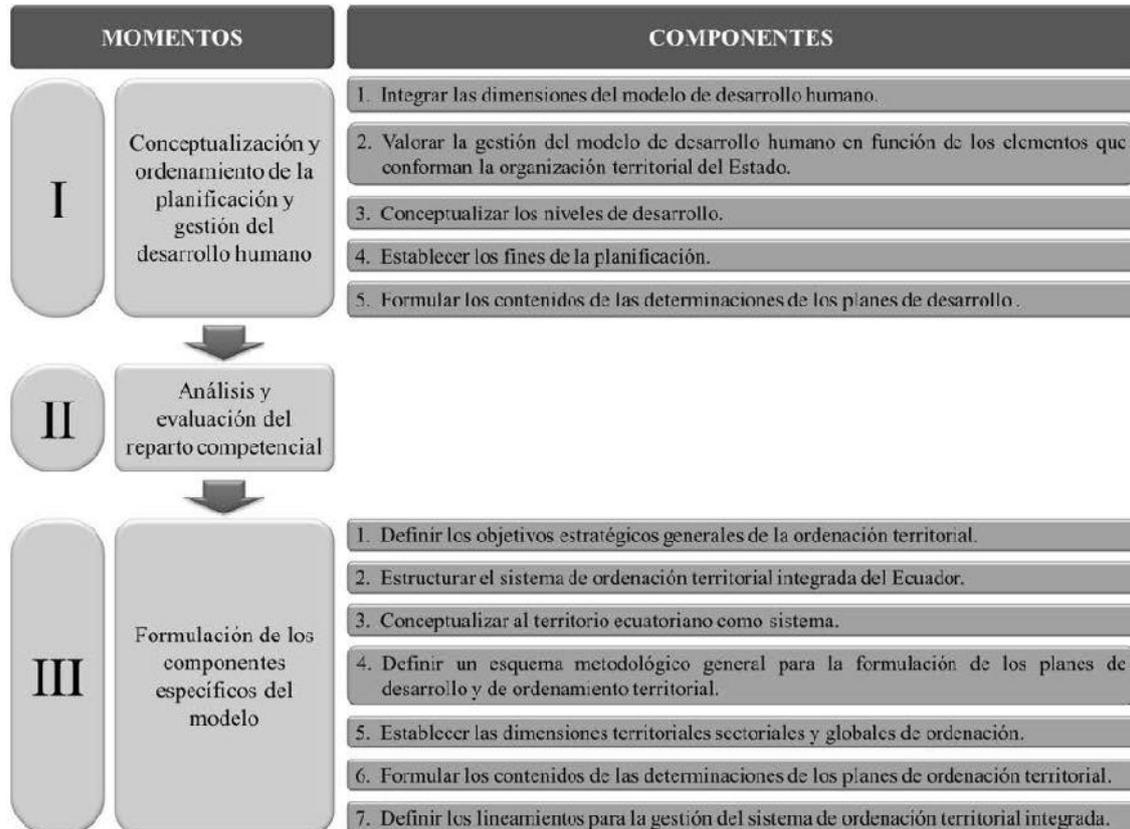
Encontrar una armonización de las determinaciones del PDOT Cantonal y del PUGS es una tarea conflictiva, por la imposibilidad de fraccionarlas en el orden temático; por esto, precautelando el mandato constitucional, el PDOT cantonal construirá en lo sustancial dicho modelo con varias de las determinaciones previstas para el PUGS, pero tomando los debidos cuidados de los ajustes necesarios. De esta manera, este permitirá cumplir la función de definir



los usos de suelo permitidos y prohibidos en el medio rural, y asumir la gestión de este recurso. Así el PUGS tendrá los componentes urbano y rural en materia de uso de suelo, integrados en el componente general: el modelo territorial de futuro.

GRÁFICO N° 5.1.7.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL: Metodología para el diseño del modelo de gestión del ordenamiento territorial en el marco de la Constitución.



Fuente y elaboración: Fernando Pauta Calle (2014).

Se recomienda mirar este planteamiento que otorga viabilidad técnica al PUGS y ajusta las determinaciones del PDOT cantonal, en tanto opción temporal para atender la mencionada actualización de este instrumento de responsabilidad municipal, dispuesta por la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS y que incluirá por primera vez al PUGS.

Paralelamente, debe producirse la reforma de los Títulos II Ordenamiento Territorial y III Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo, dando paso a la normativa que regule el modelo de gestión de la competencia de ordenamiento territorial por los distintos niveles de gobierno. Para ello ya se han propuesto metodologías (Pauta, 2014) Ver Gráfico N° 5.1.7.



REFERENCIAS

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial N° 303. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial N° 303. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial N° 449.

Cordero, F. (coord.). (2014). *Competencias y gestión territorial. Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.

Cordero, F. (coord.). (2016). *Autonomías y ordenación territorial y Urbanística. Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.

Gómez, D. (2013). *Ordenación Territorial*. Madrid, España: Mundi-Prensa

González, M. y Chuquiguanga, C. (2018). "Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación". *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 7(13), 101-110.

Ley de Desarrollo Territorial "Ley 388 de 1997". (24 de julio de 1997). Diario Oficial N° 43091. Bogotá, Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (5 de julio de 2016). Registro Oficial N° 790. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. (14 de marzo de 2016). Registro Oficial N° 711. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca

Pauta, F. (2014). *Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución*. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, XLVI (182), 711-730.

Pauta, F. (Septiembre de 2016). Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley



de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Simposio llevado a cabo en Cuenca, Ecuador.

Peñaranda, J. (2014). Lección 7. La ordenación urbanística (II): planeamiento, ejecución y protección de la legalidad. [Material de clase]. Universidad Carlos III de Madrid.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD. Exposición general de fases y procedimientos*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015a). *Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD. Para fase de "Propuestas"*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015b). *Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales y Provinciales. Para fase de "Diagnóstico"*.



5. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL

5.2 EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE PARA EL ÁREA DE ACTUACIÓN DEL PLAN

Arq. Fernando Pauta Calle
Docente de la Universidad de Cuenca
RESPONSABLE





5.2. CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO.

1) CÓDIGO DEL ESTUDIO: 5.2.

2) NOMBRE DEL ESTUDIO: CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

3) OBJETIVOS DEL ESTUDIO

De conformidad con los Términos de Referencia Contractuales, este estudio tiene como objetivos específicos los siguientes:

- a) Conocer y evaluar la estructura de la Municipalidad de Girón, para enfrentar sus responsabilidades institucionales, particularmente las referidas a la gestión territorial.
- b) Evaluar la gestión territorial de la mencionada institución, en su circunscripción, con énfasis en el control territorial y en la ejecución de programas y proyectos.
- c) Evaluar, como parte igualmente de la gestión territorial, la capacidad de respuesta de la Municipalidad de Girón a las demandas de la población del cantón y los procesos de coordinación con otras entidades vinculadas a la problemática de este territorio.

4) ASPECTOS CONCEPTUALES Y DEFINICIONES OPERACIONALES

4.1. LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS MUNICIPALIDADES

La gestión territorial en un sentido amplio tiene como propósito central la redacción y ejecución de los planes de ordenación por parte de las municipalidades en los ámbitos espaciales o territoriales que constituyen sus circunscripciones y en el caso concreto de las del Ecuador a la de los Planes de Ordenación Territoriales Cantonales y los Planes de Ordenación Urbanística. A más de estos planes, están también los planes parciales y especiales de urbanismo y los estudios urbanísticos de detalle.

La redacción y ejecución antes aludidas suponen formular y prever la puesta en marcha, el seguimiento y control de las determinaciones que han de contener dichos planes. La gestión que ha de quedar contemplada en el documento del plan, se puede, adaptando la propuesta de Domingo Gómez Orea, concretar en las siguientes medidas:

- a) *"Diseño de un Ente Gestor específico para el plan o asignación de la responsabilidad gestora a una unidad ya existente"*. En uno y otro caso se trata de establecer una organización con capacidad para conducir la formulación y materialización del plan en forma ágil y eficaz;



b) *"Sistema de gestión"*, que corresponde al funcionamiento del Ente Gestor y que se expresa en flujos de información, flujos de decisiones y normas de funcionamiento;

c) Formulación y *"Programa de puesta en marcha"*, contenida en flujogramas y cronogramas que establecen la manera en que se formulan y suceden las intervenciones, así como las instrucciones para iniciar y materializar las propuestas;

d) *"Programa de seguimiento y control"*, indicadores, controles e instrucciones para monitorear la ejecución de las determinaciones y comprobar en qué grado se alejan o aproximan a lo previsto. Establecimiento de indicadores de alerta que pongan en evidencia separaciones inaceptables de las determinaciones y de medidas que deben adoptarse en cada caso. Criterios sobre las causas y supuestos que vuelven necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir para ello;

e) *"Evaluación ex post"*; y,

"Presupuesto para la gestión".

Vale comentar que si bien la estructura del Ente Gestor de un plan puede variar dependiendo de sus características particulares, para cumplir con eficacia sus funciones debe constar al menos de un "órgano político" y de un "órgano técnico".

El "órgano político", en el que se hallan representadas las distintas administraciones públicas responsables del plan o implicadas de alguna forma importante en el mismo, así como todos los agentes socioeconómicos en esta condición. Sus funciones principales son la dirección y coordinación de las actuaciones de todos los agentes públicos, privados y comunitarios, en el marco de las previsiones del plan y en coherencia con las actuaciones procedentes de otros campos pero que tengan lugar en su ámbito territorial; estructuración del equipo técnico; gestión de recursos financieros para la materialización de las previsiones del plan; incorporación de nuevos agentes; evaluación, estimación y valoración de los efectos del plan en sus diferentes aspectos y sectores; entre otros.

Por su parte, el "órgano técnico", actúa como instancia ejecutora de la anterior y por tanto es un ente fundamentalmente operativo, que tiene como objetivo principal la formulación, pero sobre todo, la materialización del plan. Sus funciones principales son entonces:

a) Formulación del plan, esto es: redacción de las determinaciones normativas y de inversión siguiendo un proceso metodológico válido, en el marco de las potestades del Ente Gestor y de las políticas e instrucciones impartidas por este.



- b) Materialización del plan, esto es: aplicación de la normativa y ejecución de los programas de intervención establecidos en el mismo;
- c) Seguimiento del estado de materialización del plan, tanto en lo que concierne a la aplicación de la normativa -ordenamiento territorial pasivo-, cuanto en lo relativo a los programas de intervención y de inversiones que suponen -ordenamiento territorial activo-, en las diferentes fases del período de vigencia del plan. Para el efecto deberá adoptar indicadores físicos y financieros que se ajusten a las condiciones y naturaleza de cada una de las determinaciones y conforme a lo establecido en el propio plan. Como resultado de este proceso propondrá de ser necesarias las revisiones y adaptaciones que se justifiquen;
- d) Dinamización de la población residente en el ámbito territorial de actuación del plan y búsqueda de voluntades y agentes dispuestos a contribuir a la materialización del plan;
- e) Impulsar la participación de los agentes públicos, privados y comunitarios, de los cuales depende la materialización del plan;
- f) Difusión y divulgación del desarrollo del plan y de los resultados alcanzados con su materialización;
- g) Elaboración de reportes técnicos, sobre la puesta en marcha y seguimiento del plan; y,
- h) Otras.

4.2. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESCONCENTRADA: BENEFICIOS Y LIMITACIONES

La desconcentración municipal, es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas zonas o distritos de su jurisdicción. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios al lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central; se trata entonces de que "el Municipio es quien debe ir al vecino y no el vecino al Municipio" y por lo tanto de una nueva organización municipal, de una desconcentración de funciones del Estado municipal que se inscribe en las tareas de modernización, optimización y economías de su aparato administrativo.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es *"aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma"*.

En consecuencia, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las municipalidades pueden contar con órganos administrativos



desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos al poder municipal jerárquicamente superior.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

Históricamente, el crecimiento físico y poblacional de determinadas ciudades volvió imprescindible la reforma del Estado municipal para asegurar un equilibrio entre los intereses del ciudadano y las reales posibilidades de atención, más aún cuando ya se había producido una desconcentración de las actividades de comercio y servicios generales -dominantemente en manos del sector privado-, hacia distintas áreas de tales ciudades. Las municipalidades tuvieron entonces que adaptar su política a esas crecientes necesidades sociales por encontrar una gestión con mayor poder de respuestas, con optimización en la atención de los contribuyentes y mayor eficiencia por parte del personal asignado a esas delegaciones.

La fuerte centralización impide el uso eficiente de los recursos municipales y es incapaz de dar respuestas acordes y oportunas a la diversidad de problemas urbanos. El gradual distanciamiento de la población periférica con relación a los servicios esenciales, impide el conocimiento y la consiguiente rápida solución de los problemas, ocasionando desaliento, desconfianza y pérdida de credibilidad en la gestión municipal; todo esto en detrimento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad que ven cada vez más lejas soluciones reales y efectivas.

La desconcentración evita casi siempre la toma de decisiones sin un verdadero y pleno conocimiento de un asunto determinado, supera la falta de participación popular y la demora en las gestiones debido al alto grado de burocratización y concentración y da la posibilidad al vecino de ser co-gestor del desarrollo de su barrio.



La desconcentración funcional resulta entonces imprescindible a la hora de acercarse a los vecinos para conocer mejor sus demandas y aportar sus soluciones, adecuando la gestión municipal a las características de cada zona, favoreciendo con ello la creación de espacios de participación ciudadana.

Generalmente se suelen presentar problemas en estos procesos y los más comunes se refieren a la limitada desconcentración administrativa, a la falta de poder de decisión en el ente descentralizado, al déficit de recursos humanos y materiales, la complejidad burocrática de la instancia central y la inadecuada localización física de las administraciones descentralizadas, entre otros.

4.3. LAS COMPETENCIAS DE LA MUNICIPALIDAD DE GIRÓN EN MATERIA DE GESTIÓN TERRITORIAL

En esta materia y en lo que atañe a la Municipalidad de Girón, se han estudiado ya tres cuerpos normativos. Por una parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, conocido ya por sus siglas como: COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP, así como la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, la llamada LOOTUGS, poniendo énfasis en las disposiciones más directamente relacionadas con la gestión territorial.

5) METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

Conforme a lo señalado en los Términos de Referencia Contractuales, desde el punto de vista metodológico, deben resaltarse los siguientes aspectos:

- Recopilación, procesamiento y análisis de toda la información secundaria posible y relacionada con los contenidos de este estudio, en las oficinas de la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, para lo cual se emprendieron oportunamente las acciones pertinentes.
- Revisión del estudio de los cuerpos normativos vinculados con la temática del estudio, incluyendo las ordenanzas municipales.
- Entrevistas debidamente estructuradas a funcionarios de nivel directivo de la Municipalidad de Girón.
- Reconocimientos de campo y entrevistas a moradores del cantón.



6) RESULTADOS

6.1. LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO CANTONAL

En la Municipalidad de Girón y de conformidad con la *"Actualización al Manual de Procedimientos y Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón"*, la gestión territorial se halla en manos de la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, tanto en lo relativo a la formulación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, como a su aplicación, pero conjuntamente con otros de orden económico, social, ambiental y cultural, cuestión que se evidencia en el hecho que las responsabilidades de algunas unidades que forman parte de ella tienen atribuciones y responsabilidades en tales dimensiones, como la Unidad de Gestión Social.

Lo expuesto motiva un comentario adicional para reconocer el enfoque integrador que se pretende dar a la planificación, en coherencia con el carácter que tiene el desarrollo local, en oposición al enfoque sectorial y por tanto parcelador de la realidad.

6.1.1. ORGANIGRAMA POSICIONAL Y FUNCIONES

A la fecha el "Organigrama Posicional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón" –ver Anexo N° 5.2.1.-, la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, se ubica en el nivel asesor y dependiente de la Alcaldía, y a la cual se atiende sobre todo mediante informes técnicos, de la misma manera que con las Comisiones del Concejo Cantonal. Mantiene relaciones de coordinación con otras direcciones para el mejoramiento de la gestión municipal.

En términos de las actividades o procesos centrales que tiene a su cargo esta dependencia municipal, vale señalar las siguientes contenidas en el Manual de Procedimientos y Funciones antes indicado para su Director(a), y entre ellas las vinculadas más o menos directamente con la ordenación territorial y urbanística:

"Misión: Promover el desarrollo local del cantón, a través de planes, programas y proyectos socioeconómicos de educación, cultura, salud y turismo con apego a la visión del Plan de Ordenamiento Territorial y Municipal; así como desarrollar políticas y acciones territoriales."

"ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES:

"1.- Responsable de elaborar el Plan Operativo Anual con su respectivo proceso "Estrategias, Resultados, metas, cronograma entre otros", en concordancia con los Art. 233 y 234 del COOTAD, y demás reglamentación;



"2.- Responsable de realizar, coordinar, consolidar, socializar y dar el respectivo seguimiento al PLAN ESTRATEGICO Y OPERATIVO INSTITUCIONAL CONSOLIDADO, para su cumplimiento;

"3.- Responsable de administrar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal;

"4.- Equipar el departamento con los insumos necesarios para el desarrollo de objetivos;

"5.- Realizar la planificación del departamento para fijar objetivos en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial;

"6.- Coordinar acciones en beneficio de la institución con: autoridades Municipales, Directores Departamentales y Jefes Departamentales;

"7.- Conformar equipo de trabajo a nivel institucional;

"8.- Realizar reuniones de planificación con los diferentes Departamentos y dar seguimiento al respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y otros;

"9.- Coordinar acciones y actividades con las diferentes instituciones de apoyo al GAD Municipal;

"10.- Coordinar acciones y actividades con el Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal- CADC;

"11.- Responsable de realizar el diagnóstico y priorización de las obras a financiarse con el presupuesto participativo;

"12.- Planificar y Dirigir la asamblea cantonal con los diferentes Departamentos del GAD Municipal;

"13.- Realizar Asambleas del Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal- CADC, con comunidades y barrios;

"14.- Realizar reunión con los barrios para priorización de obras de impacto Cantonal – conociendo montos de obras a ser ejecutadas;

"15.- Coordinar y dirigir las Asambleas Parroquiales, conjuntamente con las 2 parroquias y comunidades periféricas;

"16.- Realizar Asambleas Comunitarias en cada una de las comunidades, para facilitar el presupuesto participativo;

"17.- Coordinar la información de las asambleas comunitarias en el Plan Operativo Anual de presupuesto participativo;



"18.- Remitir al Departamento Financiero el Plan Operativo Anual, para que se considere dentro de la pro forma presupuestaria;

"19.- Realizar la segunda asamblea cantonal y segunda asamblea parroquial para dar a conocer el POA del Presupuesto Participativo;

"20.- Dar el seguimiento de obras de impacto cantonal trazadas en el POA, PP y PDOT;

"21.- Realizar y Coordinar las mesas de desarrollo económico productivo;

"22.- Responsable de Formular proyectos socioeconómicos y desarrolló productivo;

"23.- Coordinar y dar el seguimiento a la elaboración de proyectos interdisciplinarios;

"24.- Realizar informes de las diferentes asambleas y mesas para conocimientos de Alcaldía y autoridades municipales;

"25.- Organizar y dar seguimiento a los comités pro-mejoras;

"26.- Evaluación de los proyectos ejecutados por la Municipalidad;

"27.- Ejecutar Plan estratégico de desarrollo Cantonal;

"28.- Intervención en la Gestión de Competencias de los Gobiernos Autónomos descentralizados en concordancia con sus respectivos procedimientos;

"29.- Coordinar las actividades productivas regionales;

"30.- Cumplir con las diferentes disposiciones con relación a su cargo emitido, por el jefe superior o autoridad municipal."

Para el efecto, esta dirección cuenta con las unidades de Planificación Urbana y Rural y de Control Urbano, Rural y Patrimonial, a las cuales se suman la Unidad Técnica y de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la de Avalúos y Catastros, la de Gestión Social, la promoción social, turística, comunicación social y la biblioteca. Estructura orgánica y funcional que amerita una revisión a fin de conformar unidades administrativas que aglutinen procesos y actividades afines, particularmente en los casos de aquellas que corresponden al desarrollo social y económico. En todo caso, el presente estudio, por sus alcances, se centrará en el análisis de las atribuciones y responsabilidades de las dos primeras unidades.

Considerando las funciones antes transcritas se debe precisar:

- Se hallan claramente identificadas las funciones vinculadas a la gestión o seguimiento de los instrumentos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, pero no se



precisan las relativas a su formulación y actualización. Se incluyen funciones para instrumentos similares, que ya no se hallan vigentes, como el "plan estratégico de desarrollo cantonal".

- Varias funciones se refieren de modo preciso a la planificación operativa del corto plazo: los planes operativos anuales, en cuanto a su formulación, socialización y difusión.
- También algunas funciones se relacionan con el componente de inversiones de los instrumentos generales de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, vale decir, de los planes, programas y proyectos sectoriales, su ejecución, seguimiento y evaluación.
- Existe una carga importante de funciones dirigidas a la realización de eventos centrales de participación social e institucional: asambleas cantonales, barriales, parroquiales, comunitarias, mesas de desarrollo económico productivo, y coordinaciones con comités pro-mejoras; destacándose aquellos destinados a los presupuestos participativos y a la priorización de obras.
- Alcanzan también significación, las funciones dirigidas a la coordinación interna o propia de la Municipalidad de Girón, e incluso de la misma Dirección, y la que debe mantenerse con otras entidades públicas.
- Al menos dos funciones no tienen pertinencia legal ni constitucional para que pueda ser asumida por la Municipalidad de Girón y en consecuencia tampoco por su Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal: "28.- *Intervención en la Gestión de Competencias de los Gobiernos Autónomos descentralizados en concordancia con sus respectivos procedimientos* y "29.- *Coordinar las actividades productivas regionales.*"
- Deben estructurarse de mejor manera las funciones estudiadas, agrupando las semejantes, cuestión que ayudaría mucho a la gestión de esta unidad.

6.1.2. FUNCIONES DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN URBANA Y RURAL

De las unidades antes mencionadas en relación a la temática de este estudio interesa la de Planificación Urbana y Rural. En esta perspectiva y de conformidad con el Manual de Procedimientos y Funciones de la Municipalidad de Girón, su misión es:

"Misión: Planificar y gestionar el desarrollo del territorio del cantón Girón para consolidar entornos favorables para la realización humana y el desarrollo de actividades productivas, en un marco de sustentabilidad ambiental; propendiendo a crear espacios edificados de calidad, superando los desequilibrios en el desarrollo territorial.



"ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES:

- "1.- Formular y evaluar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial;*
- "2.- Formular y evaluar los planes de ordenamiento territorial urbano;*
- "3.- Formular y evaluar los planes de ordenamiento territorial rural;*
- "4.- Formular y evaluar los planes de ordenamiento sectoriales;*
- "5.- Formular y evaluar los planes de ordenamiento especiales;*
- "6.- Formular y evaluar los planes de usos y gestión del suelo;*
- "7.- Elaboración de planes de regeneración urbana;*
- "8.- Desarrollar acciones y elaborar los lineamientos, metodologías y criterios para apoyar los procesos de planificación territorial a nivel cantonal;*
- "9.- Participar en el proceso de proposición, diseño y definición de políticas y estrategias de desarrollo urbanístico y territorial;*
- "10.- Establecer y definir los lineamientos estratégicos de largo, mediano y corto plazos para el plan de desarrollo urbanístico y territorial;*
- "11.- Promover y coordinar los procesos de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial del cantón Girón;*
- "12.- Proponer políticas, planes, reglamentos y normativas respecto al territorio;*
- "13.- Coordinar de forma institucional e interinstitucional la planificación territorial del cantón Girón;*
- "14.- Programar estudios y diagnósticos relacionados con aspectos, sociales, demográficos, económicos, de vivienda, suelo, equipamientos y otros temas urbanos necesarios para la elaboración de planes en áreas urbanas y rurales de la ciudad y el cantón;*
- "15.- Coordinar, dirigir, elaborar y/o actualizar los planes de ocupación del suelo en el ámbito, urbano y Rural;*
- "16.- Evaluar la consecución de metas y objetivos propuestos en los planes, urbanísticos, sectoriales, especiales, parciales;*
- "17.- Emisión de informe de control de planificación y ordenamiento de las cabeceras cantonales y parroquiales;*



"18.- Elaboración de la Ordenanza que sanciona el PDOT;

"19.- Elaboración de proyectos urbanísticos y diseños viales con enfoque en el ser humano;

"20.- Fiscalización e informes de ejecución de obras y estudios;

"21.- Elaboración de pliego y presupuestos;

"22.- Preparar el Plan Operativo anual hasta el 10 de septiembre;

"23.- Administrador de contratos;

"24.- Cumplir con las diferentes disposiciones con relación a su cargo emitido por el jefe superior o autoridad municipal."

Estas funciones son motivo de los comentarios que siguen:

- En términos generales se hallan consignadas los procesos y actividades destinadas a:
i) formular y evaluar los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial cantonal, ii) formular y evaluar los instrumentos de ordenación urbanística; y, iii) formular y evaluar los instrumentos de planificación sectorial. Estas como las funciones sustantivas de la unidad municipal en consideración.
- Reiterando o en su caso particularizando componentes de las atribuciones antes señaladas, constan aquellas referidas al diseño de políticas, estrategias, objetivos, metas y otros, sobre la planificación del desarrollo cantonal y la ordenación territorial y urbanística.
- En esta misma línea deben mencionarse la elaboración de estudios varios, ordenanzas y proyectos específicos; de las cuales tareas como la elaboración de ordenanzas, es responsabilidad de la Sindicatura Municipal.
- No son de competencia de esta unidad actividades como la fiscalización de la ejecución de obras, como tampoco la elaboración de pliegos y presupuestos; actividades imputables a la unidad de obras públicas.
- En consecuencia, deben estructurarse de mejor manera las funciones estudiadas, observando aquellas que son propias y por tanto exigibles a esta unidad. La sobrecarga de funciones puede entrañar dificultades para que cumpla aquellas propias de su naturaleza.

6.1.3. FUNCIONES DE LA UNIDAD DE CONTROL URBANO, RURAL Y PATRIMONIAL

Igualmente, de las unidades ya mencionadas y por su relación con la temática de este estudio es pertinente revisar las funciones de Control Urbano, Rural y Patrimonial, misma que de



conformidad con el Manual de Procedimientos y Funciones de la Municipalidad de Girón, tiene en calidad de misión:

"Misión: Velar por el cumplimiento de las normas, ordenanzas, leyes y demás regulaciones que reglamente el ordenamiento urbano y rural del cantón de Girón. Gestionar la preservación del centro histórico de Girón y el conjunto del patrimonio cultural del cantón, garantizando la conservación integral del mismo y su puesto en valor, en la perspectiva de lograr una vida comunitaria y una convivencia humana participativa, dinámica, incluyente y segura.

"ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES:

"1.- Participar en el proceso de proposición, diseño y definición de políticas y ordenanzas municipales y marco regulador de control, así como en el control de su cumplimiento;

"2.- Establecer los lineamientos y procedimientos para la generación de información referente al ámbito y cumplimiento de sus competencias;

"3.- Coordinar y articular con otros organismos de control del cantón;

"4.- Diseñar y estructurar un sistema de control integrado del desarrollo urbano y rural que contenga un conjunto de normas y procedimientos, orientados a garantizar un crecimiento ordenado y planificado del cantón;

"5.- Contribuir a la formulación de los indicadores de gestión de control institucional y programático del GAD Municipal de Girón;

"6.- Preparar informes, reportes para la aplicación de acciones legales correspondientes;

"7.- Emisión de certificados de afección y línea de fábrica;

"8.- Revisión y aprobación de permisos de construcción mayor;

"9.- Revisión y aprobación de permisos de construcción menor y reformas;

"10.- Diseño de equipamientos de infraestructura recreativa y comunitaria;

"11.- Emisión de certificados de Usos y Ocupación del suelo;

"12.- Permisos de ocupación de suelo;

"13.- Fiscalización de obras;

"14.- Fiscalización de estudios;

"15.- Informes de ejecución de obras;



- "16.- Documentos precontractuales;*
- "17.- Informes técnicos para normativas;*
- "18.- Autorización para letreros y avisos comerciales;*
- "19.- Informe de determinantes para la declaratoria de propiedad horizontal;*
- "20.- Revisión, aprobación y supervisión de anteproyectos y proyectos arquitectónicos;*
- "21.- Revisión y emisión de informes para aprobación de anteproyectos, proyectos de fraccionamiento, reestructuración del suelo, urbanizaciones, parcelaciones;*
- "22.- Emisión de informes a Comisaría Municipal sobre inobservancia a la normativa sobre uso y ocupación del suelo;*
- "23.- Permisos de habitabilidad;*
- "24.- Control de la ocupación física del territorio;*
- "25.- Informes técnicos;*
- "26.- Administrador de contratos;*
- "27.- Ejercer las demás atribuciones, delegaciones y responsabilidades en el ámbito de su competencia que le asignen las autoridades correspondientes; y, las establecidas en la normativa vigente;*
- "28.- Elaborar, ejecutar y evaluar los planes de gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales;*
- "29.- Elaborar el presupuesto anual para la gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón Girón, ejecutarlo y realizar el seguimiento y la evaluación del mismo. (POA de Áreas Patrimoniales);*
- "30.- Asesorar al I. Concejo Municipal en la formulación de políticas y planes de gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón;*
- "31.- Controlar y preservar el patrimonio edificado y áreas monumentales del cantón;*
- "32.- Preservar, controlar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón, áreas monumentales del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;*
- "33.- Garantizar el respeto a la Ley Orgánica de Cultural y su Reglamento así como el cumplimiento de la ordenanza para la protección del Centro Histórico de la ciudad de Girón;*



"34.- Conocer y resolver sobre todas las intervenciones arquitectónicas que se intenten realizar en las áreas históricas y patrimoniales del cantón;

"35.- Emitir informes que posibiliten la adecuada y pertinente intervención en las edificaciones que forman parte de las áreas de respeto;

"36.- Otorgar los permisos para el uso y ocupación de los espacios públicos de las áreas históricas y patrimoniales;

"37.- Establecer normas y medidas a adoptarse para salvaguardar la integridad de los sitios y bienes monumentales que hayan sido o podrán ser cambiados o alterados por intervenciones o agregados forzosos;

"38.- Llevar a cabo campañas de valoración y difusión del patrimonio cultural;

"39.- Promover la participación pública o privada, nacional o extranjera para el financiamiento de los programas y proyectos de conservación del patrimonio cultural;

"40.- Actualizar periódicamente el inventario de edificaciones y construcciones que deberían ser considerados como parte del patrimonio edificado;

"41.- Actualización y depuración del registro e inventario de bienes patrimoniales dentro del cantón Girón, en el Sistema de Información del Patrimonio Cultural Ecuatoriano SIPCE;

"42.- Elaborar el plan operativo anual;

"43.- Ejecutar en coordinación directa con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) las acciones que deben emprenderse en relación a la Gestión y Conservación del Patrimonio Cultural que constan en la Ley Orgánica de Cultura y su reglamento;

"44.- Formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de la circunscripción cantonal;

"45.- Promover que las intervenciones sobre patrimonio edificado tengan un enfoque integral, tomando en cuenta otros fondos patrimoniales;

"46.- Cumplir con las diferentes disposiciones con relación a su cargo emitido por el jefe superior o autoridad municipal."

Estas funciones ameritan algunos comentarios:

- En general se hallan todas las referidas al control municipal de las actuaciones en el territorio, esto es, en áreas urbanas, centros urbanos-parroquiales, anejos y otros



poblamientos rurales, y en el mismo suelo rural, en términos de licencias, aprobaciones, permisos y emisión de informes técnicos, autorizaciones y certificaciones.

- Un significativo número de funciones, reiterándose inclusive, se refieren al control del patrimonio cultural edificado del cantón y en particular del existente en la ciudad de Girón, situación que denota una muy positiva actitud institucional en la defensa, protección y aprovechamiento responsable del patrimonio cultural edificado, de un territorio cuyo centro histórico, fue declarado patrimonio cultural del Ecuador en el año 2006, por el Ministerio de Educación y Cultura.
- Se hallan funciones que no son propias de una unidad de vigilancia y control, como las siguientes: "13.- Fiscalización de obras", "14.- Fiscalización de estudios", "15.- Informes de ejecución de obras", "16.- Documentos precontractuales", "26.- Administrador de contratos", "28.- Elaborar, ejecutar y evaluar los planes de gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales", "29.- Elaborar el presupuesto anual para la gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón Girón, ejecutarlo y realizar el seguimiento y la evaluación del mismo. (POA de Áreas Patrimoniales); y, "39.- Promover la participación pública o privada, nacional o extranjera para el financiamiento de los programas y proyectos de conservación del patrimonio cultural."
- Por lo expuesto, se estima que las funciones –"atribuciones y funciones" en la "Actualización al Manual de Procedimientos y Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón"-, de esta unidad deben ser motivo de revisión eliminado aquellas que no se compadecen con su misión y evitando duplicidades; cuestión que asimismo redundará positivamente en su gestión y en la evaluación del desempeño.

En síntesis y comentando las funciones de las tres unidades antes consideradas, hay un intento muy claro por establecerlas diferenciando, por un lado, la planificación del desarrollo cantonal y la ordenación territorial y urbanística y por otro, la instancia de control de la de planificación; asimismo es muy evidente la inclusión de los componentes normativos y de inversión de los instrumentos de planificación del desarrollo y de la ordenación territorial y urbanística. Se observa inadecuada la inclusión de funciones impropias de un ente asesor y la duplicidad innecesaria de varias de ellas.

Existe entonces una importante cobertura institucional de las funciones que envuelve la gestión del desarrollo y la gestión territorial y urbanística, de parte de un órgano administrativo desconcentrado; por lo tanto, de un órgano jerárquicamente subordinado y con facultades específicas en la materia para el ámbito territorial de su competencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.



Se hallan establecidas también las funciones correspondientes a: la asesoría a comunidades, profesionales y ciudadanía en general sobre los diferentes trámites vigentes en la administración, la provisión oficial de normas y regulaciones de ordenación territorial y urbanística, la concesión de autorizaciones para actuaciones públicas y privadas de diversa índole en el territorio y las actividades de control del cumplimiento de las ordenanzas municipales en dichas materias.

6.1.4. PERSONAL

De conformidad con la información proporcionada por la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, el personal con que cuenta esta dependencia en las unidades antes estudiadas, es el siguiente:

- **Dirección.** Una arquitecta que ejerce las funciones de Directora y una Oficinista.
- **Jefatura de Planificación Urbana y Rural.** Un arquitecto, que se desempeña como funciones de Jefe.
- **Jefatura de Control Urbano, Rural y Patrimonial.** Un arquitecto que ejerce las funciones de jefe y un Técnico.
- **Comisaría.** Un Comisario para las funciones de control, juzgamiento y sanciones, sin título de tercer nivel. En relación al título en comentario, la Unidad de Recursos Humanos ha señalado que el personal que en su momento reemplace al que se encuentra en funciones, deberá observar los requisitos constantes en el manual correspondiente, entre ellos, el título profesional afín al puesto de trabajo.

Sin desconocer que es necesario buscar permanentemente mayores niveles de desempeño del personal, vale decir mayores niveles de compromiso -dado por factores como: conocimiento del puesto, rendimiento, responsabilidad, relaciones interpersonales, atención al cliente, iniciativa, disciplina y comportamiento y toma de decisiones-, que redunden a su vez en el mejoramiento del desempeño organizacional, a nivel directivo existe honda preocupación por cuanto el personal de esta dirección es marcadamente insuficiente, más aún si su composición debe ser de orden interdisciplinario a fin de atender los enfoques que exige la planificación; de aquí que resulte en extremo difícil el cumplimiento oportuno y eficiente de las funciones asignadas a ella, situación que puede tornarse crítica cuando esta dependencia deba asumir la gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Girón, en términos de la aplicación de su componente normativo y la formulación definitiva de su componente de inversiones, actividades a las cuales se sumarán la evaluación y en su caso revisión del plan.



Si conviene en todo caso señalar que el problema del déficit de personal lleva al estilo de trabajo que mantiene sobre todo la Unidad de Planificación Urbana y Rural, por cuanto el mismo se concentra en actividades marcadamente específicas, esto es, en las requeridas por un determinado proyecto u otro, atendiendo las demandas urgentes o de la coyuntura -las cuales no necesariamente son las más importantes-, y postergando irreparablemente la planificación de mediano y largo plazo, tanto de carácter sectorial -planes de vías, equipamientos, áreas verdes, vivienda y otros-, como global - planes de ordenación territorial y urbanística, entre otros-.

Por otro lado, con apenas un comisario destinado a control urbano y rural, por ejemplo, es materialmente imposible cumplir las funciones asignadas a la referida unidad, en un territorio que cuenta con tres asentamientos que pueden ser calificados de "urbanos", y con asentamientos menores en cuarenta y seis comunidades, de allí que esta situación explique, en gran medida, asuntos como la informalidad que muestra la construcción de edificaciones en dichos núcleos de población, ni se diga en el área rural, como se comenta más adelante. Amén de que no existe ningún control sistemático del uso del suelo.

Se sabe que este problema de déficit de personal no es exclusivo de la Municipalidad de Girón, sino que afecta al conjunto de administraciones municipales consideradas "pequeñas" y "medianas", por lo que se debe forzar a la búsqueda de nuevas estrategias para el mejoramiento del control del uso y ocupación del suelo en general y por tanto incluyendo el rural.

6.1.5. RECURSOS MATERIALES

La Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, cuenta con recursos materiales muy limitados, pues ellos se reducen a las oficinas que en conjunto no superan los 40 m², mobiliario básico y equipos de computación de la misma condición. En este sentido se ha de mencionar que las mayores dificultades se hallan en: i) la movilización del personal técnico y técnico auxiliar al territorio para la realización de inspecciones de campo, levantamiento de información, entrevistas, etc.; ii) los recursos informáticos, a la fecha con sensibles limitaciones tanto en equipos como en programas; iii) la inexistencia de un sistema de catastro inmobiliario de finalidad múltiple debidamente actualizado y que efectivamente se convierta en una herramienta esencial para la gestión en general, con énfasis en la formulación de planes de ordenación urbanística y territorial, programas y proyectos sectoriales y control urbano y rural, iv) un alto grado de obsolescencia de buena parte de la cartografía disponible -tanto en la Municipalidad como en otras entidades públicas-, situación que impide contar con una de las herramientas indispensables para una buena gestión del territorio; y, v) la infraestructura física con la que se cuenta no cumple con las normas mínimas de arquitectura aplicables, tal es el caso de la oficina de la Unidad de Planificación Urbana y Rural.



De alguna manera estas carencias, unidas al déficit de recursos humanos, pueden explicar, desde el lado de la administración municipal, su débil presencia en el territorio urbano, suburbano y rural, sobre todo en funciones como el control, tal como se sustenta a continuación.

6.2. EL CONTROL EN EL ÁREA DE ACTUACIÓN DEL PLAN

El control municipal del territorio, componente esencial de la gestión territorial, operativamente y siguiendo la norma constitucional, Artículo 264 Numeral 1, se puede dividir en control del uso y la ocupación del suelo urbano para referirse a los núcleos de población calificados como asentamientos urbanos y en control del uso y ocupación del suelo rural.

En estas condiciones, la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal de la Municipalidad de Girón a través de su Unidad de Control Urbano, Rural y Patrimonial ha centrado su tarea en el control urbano, concretamente en la cabecera cantonal, en las cabeceras parroquiales y de alguna manera en el área rural, fundamentalmente en relación a la ocupación del suelo, pues no existen indicios de actividades de control del uso del suelo, probablemente porque en este ámbito no se han presentado situaciones conflictivas dignas de consideración en forma recurrente, dados los tamaños de los asentamientos. En este sentido se han identificado las siguientes acciones de control de la ocupación del suelo cantonal: i) concesión de líneas de fábrica, ii) aprobación de planos, iii) concesión de permisos de construcción mayores, iv) concesión de permisos de construcción menores, v) aprobación de lotizaciones y urbanizaciones; y, vi) inspecciones de construcciones.

Para el efecto se ha procesado información entregada en formato físico por la Municipalidad a través de la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal y de la obtenida en el Sistema Integral de Información Multifinanciado (SIIM), una plataforma municipal en línea.

6.2.1. CONCESIÓN DE LÍNEAS DE FÁBRICA

En el período 2015-2019, se concedieron 1.254 líneas de fábrica, cuya evolución muestra un crecimiento relativamente sostenido. Al año 2015 le corresponde 131, se incrementa a casi el doble, 255, en el 2016; desciende a 201 en el 2017, incrementándose a 328 y a 339, en los años 2018 y 2019, respectivamente. En consecuencia, entre los años extremos la relación de incremento es de 1 a 2,6, lo que pondría en evidencia una mayor dinámica del sector de la construcción en el cantón.

6.2.2. APROBACIÓN DE PLANOS

Igualmente, en el periodo 2015-2019, se aprobaron 172 planos y su comportamiento da cuenta que luego de un incremento del año 2015 al 2016, esto es: de 18 a 41 aprobaciones,



respectivamente, en los siguientes años éstas tienden a acercarse a 41 justamente, con 37, 41 y 35 aprobaciones en los años 2017, 2018 y 2019, en su orden. Comparando este control de 172 aprobaciones, con la emisión de líneas de fábrica, que suman 1.254, no hay ninguna correspondencia, lo que podría significar –muy probablemente–, que una alta proporción de interesados luego de obtener la línea de fábrica proceden con las actuaciones en el territorio, sin contar con los planos aprobados y los respectivos permisos de construcción, o en su defecto, que no continúan con sus proyectos. De hecho, la diferencia se atenúa de algún modo si se considera que para las construcciones menores no existe la obligación de aprobar planos por parte de los interesados y que para el periodo suman 543.

6.2.3. PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN MAYOR

Sobre esta actividad de control municipal del uso y ocupación del suelo urbano se cuenta con alguna información municipal. Efectivamente, para los años del período 2015-2019 los permisos de construcción mayor concedidos fueron en total 182, manteniendo un comportamiento similar al descrito para la aprobación de planos: un incremento del año 2015 al 2016, esto es: de 19 a 43 permisos otorgados, respectivamente, en los siguientes años éstas tienden a aproximarse a 43 precisamente, con 38, 44 y 38 aprobaciones en los años 2017, 2018 y 2019, en su orden.

Para 107 permisos se logró obtener alguna información adicional, misma que se registra en el Anexo N° 5.2.2., se ubican predominantemente en la ciudad de Girón y por tanto en mucho menor medida en los centros poblados menores y en el área rural. En cuanto al tipo de construcción, 51, la mitad, corresponden a la edificación continua con y sin retiro frontal; 27, la cuarta parte, a la edificación pareada –ésta y la anterior, formas de implantación propias de la ciudad o áreas urbanas-; en tanto que la otra cuarta parte, 29, son edificaciones aisladas. En cuanto al avalúo de las edificaciones o “costo”, este muestra una evidente subestimación, apenas dos edificaciones superan los USD 100.000, la mayor parte de se hallan en avalúos menores a USD 30.000 –llegando incluso a valores menores a USD 1.000, lo cual ya no es propio de “construcciones mayores”-, y una minoría entre este monto y los USD 100.000.

6.2.4. PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN MENOR

Los permisos de construcción menores, llamadas así a la construcción de edificaciones de hasta 40 m², la construcción de cerramientos, cambios de cubiertas, reparación de paredes, puertas, pisos y otros, durante el periodo 2015-2018 sumaron 543; cuya evolución muestra un crecimiento relativamente sostenido. Al año 2015 le corresponde 75, se incrementa a 99 y a 96 en los años 2016-2017, respectivamente; pasando luego a 141 en el 2018 y descendiendo a 132 en el 2019.



Como fuere, los datos expuestos sobre las construcciones mayores y menores indican que la concesión de permisos para estas actuaciones urbanísticas es más o menos constante en el tiempo, pero sobre todo indica la persistente informalidad de éstas en el cantón, especialmente en los poblamientos rurales y en el área rural propiamente. Los reconocimientos de campo dan cuenta efectivamente de la intensa actividad que experimenta el sector de la construcción del cantón, especialmente en el área rural, particularmente de las “quintas y casas vacacionales” y que es corroborada por la significativa presencia de establecimientos proveedores de bienes y servicios para la construcción.

6.2.5. TRÁMITES DE APROBACIÓN DE LOTIZACIONES Y URBANIZACIONES

En el transcurso del periodo 2015-2018, se dieron 163 aprobaciones de proyectos de lotización y urbanización, que durante los años tres primeros años variaron así: 24, 16 y 20 aprobaciones respectivamente; en tanto que en el año 2018 subieron a 32 y en el último a 71, esto es, en más del doble, cifra esta última que estaría evidenciando una gran presión hacia el suelo en términos de su subdivisión, que estaría llegando incluso a la informalidad.

Efectivamente y con cargo otra vez a los reconocimientos de campo efectuados, importa sobre todo destacar las subdivisiones de suelo no solamente en los asentamientos propiamente urbanos, sino también en las periferias de estos y especialmente en la “Zona de Valle”, para atender las demandas de “quintas y casas vacacionales”, cambiando la vocación del suelo rural con capacidad para la producción. En este punto es necesario advertir que si bien desde la lógica de los propietarios originales de suelo rural el fraccionamiento de éste por motivaciones vinculadas al estancamiento y deterioro de la base productiva primaria del cantón, les genera importantes beneficios económicos, el emplazamiento de nuevos usos supone la generación de impactos ambientales irreversibles y la pérdida de un recurso de alto valor productivo, por lo que socialmente no se justifica; más aún cuando el valor del suelo rural productivo supera con largueza la expresión monetaria que adquiere en el mercado en un momento determinado para usos urbanos, si se considera su capacidad de producción al más largo plazo posible.

En general en muchos fraccionamientos de suelo desarrollados al margen del control municipal a más de los problemas relativos a la falta de integración territorial, en términos funcionales y paisajísticos, se observa la ausencia de reservas de suelo para equipamientos comunitarios, responsabilidad que entonces se traslada enteramente a la Municipalidad de Girón, comentario que puede hacerse enteramente extensivo a la dotación de infraestructuras y servicios básicos.



6.2.6. INSPECCIONES DE CONSTRUCCIONES

La Unidad de Control Urbano, Rural y Patrimonial, tiene entre sus tareas la inspección de las construcciones, tanto de aquellas que se ejecutan con los permisos respectivos, cuanto a aquellas cuyos promotores no han cumplido las disposiciones municipales. Para el efecto, como quedó dicho, la Municipalidad de Girón cuenta apenas con un Comisario.

Esta actividad es importante y se centra en verificar el cumplimiento de los aspectos urbanísticos básicos: emplazamientos o "líneas de fábrica", pisos o niveles y retiros. Los promotores de construcciones sin permisos deben ser citados a la Municipalidad para el juzgamiento respectivo, pero sobre todo para que en lo posible ajusten las mismas a la normativa pertinente. Lastimosamente con los recursos humanos y materiales disponibles es muy difícil pensar que esta función municipal pueda ser cumplida satisfactoriamente; no obstante, los esfuerzos del personal de la unidad responsable.

En el Anexo N° 5.2.3., se tiene una información muy valiosa sobre las infracciones y juzgamientos correspondientes al quinquenio 2015-2019, de cuyo análisis se desprenden las siguientes consideraciones:

- Se han contabilizado un total de 52 acciones de control, que por años tiene la siguiente evolución: 2015: 11, 2016: 16, 2017: 14, 2018: 8; y, 2019: 3. Es posible que la información proporcionada por la Municipalidad sea incompleta para los dos últimos años.
- La localización de las infracciones muestra una tendencia a dividirse entre las ocurridas en la cabecera cantonal y las cabeceras parroquiales de San Gerardo y La Asunción, y las determinadas en el medio rural: comunidades, sectores y vías interurbanas y parroquiales.
- Las infracciones cometidas corresponden en su mayoría, 28 exactamente, a la ejecución de construcciones sin el correspondiente permiso municipal, las demás pertenecen a alteraciones de los permisos otorgados en cuanto a las características de las edificaciones –tipo de implantación, retiros y número de pisos-, intervenciones en edificaciones patrimoniales que no han respetado los materiales originales, alteraciones de los diseños previamente aprobados, ocupación del espacio público; y, construcciones levantadas en terrenos con pendientes mayores al 30%
- El detallamiento de las infracciones muestra que ellas consisten en la construcción de cuartos, bloques edificados, paredes, de estructuras para edificaciones, cerramientos, colocación de postes, puertas enrollables, alteración de los materiales de construcción, losas de hormigón armado, muros, buhardillas, revestimientos y cubiertas.



- Los avalúos de las obras ejecutadas se muestran subestimados, solamente en un caso se llega a USD 35.000, predominantemente son menores a USD 5.000, unos cuantos entre este monto y USD 10.000 y unos muy pocos sobre éste.
- Las normas que mayoritariamente han sido inobservadas son las relativas a la ordenanza que regula la zonificación de usos de suelo, parcelaciones, lotizaciones y urbanizaciones; cerramientos, lotes no edificados y construcciones obsoletas. En mucha menor medida se hallan las del Reglamento a la Ley de Caminos –mientras estuvo vigente-, de la ordenanza destinada a la protección del Centro Histórico de la ciudad de Girón, y de la ordenanza que regula el uso de la vía pública.
- Las multas fijadas por los juzgamientos varían de USD 44,65 a USD 1.799,85; pero no todas las infracciones han recibido esta sanción.
- Finalmente, las acciones dispuestas adicionalmente a la multa, consisten en la obtención de permisos correspondientes en la Municipalidad o en su caso en el Ministerio de Obras Públicas, la reversión de la edificación a su estado anterior, la demolición de cerramientos y gradas; y, el “respeto a la sección de las vías y a los retiros frontales y posteriores”, sin que esté explícita la obligación de demoler edificaciones cuyos emplazamientos no hayan observado las respectivas líneas de fábricas.

Como fuere, esta actividad municipal históricamente ha mostrado debilidad y quizá la prueba mayor de esta situación sea el emplazamiento de edificaciones especialmente junto a vías de todo tipo en el medio rural sin los retiros mínimos que garanticen a futuro un trazado definitivo. Similar situación puede comentarse por el emplazamiento de edificaciones en terrenos no aptos para la urbanización, como son las márgenes de protección de los ríos y quebradas que atraviesan o bordean la ciudad y que lejos de convertirse en recursos naturales que debieron ser aprovechados para crear en ellos espacios recreacionales, a más obviamente de respetar las condiciones ambientales requeridas por el comportamiento de estos biocorredores, han sido agredidas con el emplazamiento de edificaciones.

6.2.7. OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS

Hacia el futuro y mediante ordenanzas y reglamentos municipales será importante regular el control del uso y ocupación del suelo urbano y rural a fin de cumplir estrictamente la competencia exclusiva otorgada por la Constitución a los gobiernos municipales en el Artículo 264 Numeral 2 y las disposiciones establecidas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en su Título VI “Régimen Sancionatorio”, estableciendo inspecciones y tipos o modalidades de control a cargo de la Unidad de Control Urbano, Rural y Patrimonial: rutinarios, programados y especiales; por lo que esta actividad de la gestión



territorial deberá ampliar significativamente su radio de acción, más aún cuando ella misma reconoce que existe todavía un significativo porcentaje de actuaciones al margen del cumplimiento de la norma municipal, especialmente en la construcción de edificaciones.

Producto en buena parte de la limitación de recursos para la gestión pública de control, se ha podido determinar a través de los recorridos de campo, sobre todo en las cabeceras parroquiales y en los asentamientos dispersos del cantón, que parte de la edificación reciente o nueva, no cumple con la normativa usualmente recomendada y obvia en algunos casos, en cuanto a la altura de la edificación y anchos de las vías adyacentes, magnitud de retiros, emplazamiento respecto de la vía pública -tanto en relación a la línea de fábrica, como al perfil vertical-, emplazamiento de cerramientos y accesos, y que de una u otra manera van a generar dificultades en el trazado vial definitivo, cuando deban diseñarse secciones transversales más funcionales.

Por su parte, en relación a los usos de suelo o establecimientos de comercio, de producción de bienes y de producción de servicios que se han emplazado en el área de estudio, predominantemente en la cabecera cantonal y en una medida mucho menor en las cabeceras parroquiales y centros poblados, -como se puede observar en el estudio del uso de suelo de estos asentamientos-, y aunque no entrañan en ningún caso impactos territoriales negativos que ameriten controles de carácter especial, esta circunstancia no debería llevar a la falta de tramitación de una proporción importante de los correspondientes permisos de funcionamiento por parte de sus propietarios en las dependencias municipales.

6.3. PROCESOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

6.3.1. PROCESO DE IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los proyectos son identificados mediante la concurrencia de al menos seis fuentes: i) el Programa de Trabajo de la Administración Municipal en ejercicio, ii) las demandas de las Juntas Parroquiales Rurales de San Gerardo y Asunción, iii) los presupuestos participativos gestionados con las 46 comunidades del cantón durante los meses de Agosto y Septiembre, y que involucran recorridos de campo, iv) la asamblea anual con la población del centro cantonal, v) las direcciones municipales; y, vi) el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Girón.

Corresponde a la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal la preparación de los proyectos en coordinación con las demás direcciones que permita el establecimiento de los recursos financieros requeridos para su ejecución y en el marco de sus funciones y de los



lineamientos impartidos por la Alcaldía, su consideración en la formulación del plan operativo anual y del presupuesto municipal correspondientes a cada ejercicio fiscal; instrumentos de gestión que luego son puestos a conocimiento y sanción del Concejo Cantonal.

Sin duda, son destacables los amplios espacios de participación existentes para la identificación de proyectos, no siempre presentes en otros cantones; seguramente la ruralidad que caracteriza al territorio cantonal de Girón y su tamaño de población, permiten su sostenimiento y deben ser entendidos como instancias destinadas a profundizar la democratización en el destino de los recursos públicos. Así por ejemplo, en el caso de los presupuestos participativos, éstos no deben limitarse a la identificación e inclusión de proyectos en el plan operativo anual de la Municipalidad y a su ejecución por parte de esta entidad; sino a la transferencia de recursos cuando los permite la ley, como podría ser a las juntas parroquiales rurales. Existen ya experiencias sobre esto en la región.

Vale al respecto comentar también la poca trascendencia que tiene la consideración de los programas y proyectos con origen en los instrumentos de planificación que se hallen vigentes, particularmente de los planes de desarrollo cantonal y parroquiales rurales, y que puedan constituirse en una fuente privilegiada de medidas de inversión para alimentar los planes operativos anuales y los respectivos presupuestos anuales; ya sea por deficiencias de esos instrumentos, su desactualización y en veces por la falta de decisión institucional para observar lo dispuesto en ellos, sin perjuicio de sus reformas oportunas.

La ejecución de los proyectos -ya sea por administración directa o por contratación siguiendo los procesos establecidos por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública-, pasa entonces por su incorporación en los planes operativos anuales y la dotación de recursos financieros a través de los respectivos presupuestos municipales, en el marco de la necesaria prelación, en la medida que las necesidades sociales rebasan ampliamente a las posibilidades financieras. Esta cuestión limita seriamente la posibilidad de emprender, a través de este mecanismo, proyectos de mayor impacto en el desarrollo cantonal, situación que se acentúa más por la falta sistemática de cobro de las contribuciones especiales de mejoras por obras ejecutadas; solo recientemente se ha iniciado el cobro de algunas obras ejecutadas en el periodo administrativo anterior en la cabecera cantonal: redes de agua potable y obras de "regeneración urbana" consistentes en adoquinado, veredas, bordillos y redes de servicios básicos.

En general el criterio a nivel de las unidades de planificación es que el proceso de identificación, prelación, formulación y ejecución de los proyectos es adecuado, oportuno y con una importante dimensión participativa, entre otras bondades; sin embargo, también hay conciencia que no existe una adecuada prelación de proyectos desde lo social o económico, aunque desde lado técnico la prelación si es observada.



No obstante lo expuesto es posible afirmar que la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal debe mejorar de manera importante su capacidad para formular y evaluar proyectos de desarrollo urbano y cantonal y para prestar asesoría y seguimiento a las juntas parroquiales rurales y directivas comunitarias en esta materia. En este sentido será una oportunidad el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón que se halla en la fase de redacción, pues su componente de inversiones será un importante banco de proyectos a nivel cantonal que deberá ser motivo de desarrollo y evaluación en un nivel tal que permita gestionar recursos, convenios, acciones en mancomunidad, etc.; pues incluso quedarán identificadas las entidades públicas corresponsables de la ejecución de los proyectos.

6.3.2. COORDINACIÓN CON OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Las dificultades financieras que enfrenta la Municipalidad de Girón para atender las demandas locales de bienes y servicios de su responsabilidad, tanto por las limitadas transferencias del gobierno central, como por los exiguos ingresos propios que tiene, ha llevado a buscar el apoyo externo para la dotación de proyectos de impacto cantonal. En esta línea de acción son destacables a la fecha los esfuerzos que se vienen haciendo con otras entidades públicas a fin de desarrollar proyectos conjuntos. Al respecto se pueden citar los siguientes:

- Con el Gobierno Provincial del Azuay, varios proyectos en el marco de las competencias de este nivel de gobierno en materias como la vialidad rural, pero también se deben señalar los proyectos “La Plaza del Productor”, la adecuación de casetas para la venta de productos en la vía Girón – Pasaje y la dotación de un ascensor en el sector de la cascada “El Chorro”.
- Con el Banco de Desarrollo del Ecuador y coincidiendo con el reciente inicio de la actual Administración, se han iniciado los contactos para la consecución de los recursos financieros para varios proyectos.
- Con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI–, se viene gestionando la ejecución de programas de vivienda, que podrían ampliarse a la dotación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y saneamiento del cantón.
- No hay mayores relaciones de coordinación y colaboración con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, pese a la condición que ostenta el Centro Histórico de Girón, de Patrimonio Cultural del Ecuador.
- Con la Agencia Nacional de Tránsito, delegación del Azuay, tampoco existe mayor coordinación, no obstante que la Municipalidad de Girón cuenta con un Plan de Movilidad ya sancionado.



- A la fecha existe una positiva relación de coordinación de la Municipalidad de Girón con las juntas parroquiales rurales de su circunscripción. Sin atenuantes salta a la vista la necesidad de que estos dos niveles de gobierno autónomos descentralizados, se aproximen más por el progreso cantonal y parroquial; pues no debe descartarse a futuro acciones de delegación de competencias, con varios propósitos como el mejoramiento del control urbano y de la gestión territorial en general.

Obviamente procesos como el comentado debe ser enfrentado de manera conjunta y coordinada entre las Juntas Parroquiales de San Gerardo y Asunción y las instancias municipales, con responsabilidad en cada tema o competencia y en el futuro -una vez delegada la competencia-, siempre será necesario mantener, a más de la supervisión municipal sobre el desempeño de las juntas, la asesoría y acompañamiento que ellas requieran. En suma, se trataría de aceptar que las juntas parroquiales rurales si pueden ir adquiriendo capacidad plena para asumir estos nuevos roles, sobre la base de las experiencias positivas que ya existen en el país.

Sin lugar a dudas se trata de un proceso que sin ser la panacea requiere al menos de: i) voluntad política y liderazgo de las partes; ii) una gran voluntad institucional que viabilice un trabajo conjunto y coordinado; iii) la creación de capacidades técnico-administrativas para impedir el clientelismo, la improvisación y la ineficiencia; iv) supervisión, paciencia -es un proceso que requiere tiempos largos- y acompañamiento permanente de la entidad que desconcentra o delega sus competencias, pues no se trata, ni así lo entenderá la referida municipalidad, como el simple traslado de obligaciones públicas a las juntas parroquiales rurales; y, v) de la asignación de recursos financieros para sustentar la desconcentración, cuestión que debe ser buscada en primera instancia en el desarrollo de la propia actividad o competencia y luego en otras alternativas; sin recursos la desconcentración no pasará de ser una acción demagógica.

7) ANEXOS

ANEXO N° 5.2.1. ORGANIGRAMA POSICIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GIRÓN.

ANEXO N° 5.2.2. PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN MAYOR OTORGADOS POR EL DEPARTAMENTO DE CONTROL URBANO.

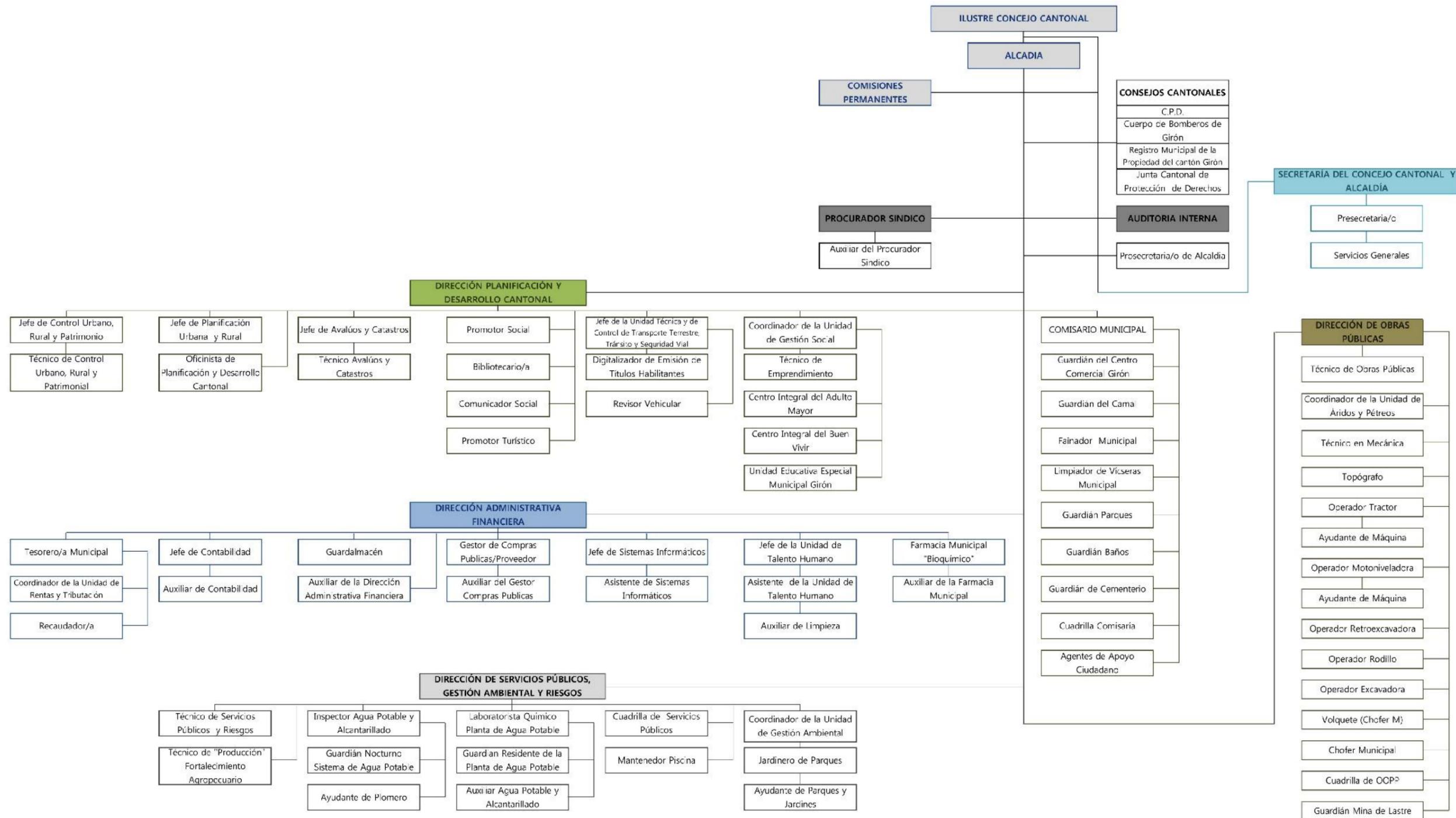
ANEXO N° 5.2.3. INFORMES TÉCNICOS Y SANCIONES EMITIDAS EN RELACIÓN A CONSTRUCCIONES EJECUTADAS SIN PERMISOS.



ANEXO N° 5.2.1.
ORGANIGRAMA POSICIONAL DEL
GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE
GIRÓN



GRÁFICO ANEXO N° 5.2.1.
CANTÓN GIRÓN: Organigrama Posicional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón.
Elaboración: Equipo Consultor.



ANEXO N° 5.2.2.
PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN MAYOR
OTORGADOS POR EL DEPARTAMENTO
DE CONTROL URBANO.



CUADRO ANEXO N° 5.2.1.

CANTÓN GIRÓN: Permisos de construcción mayor otorgados por el Departamento de Control Urbano.

CLAVE CATASTRAL	LOCALIZACIÓN	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	USD
010252003002001011000	Agustín Ordóñez	Continua con retiro	341.888,75
010250001001042007000	Eloy Alfaro	Continua sin retiro	59.574,00
010252003001005012000	Benigno Ordóñez	Continua con retiro	145,50
010250002006004001000	Cofradía Jatumpamba	Aislada	17.778,75
010250002003035003000	Esmeraldas	Pareada	54.496,25
010250002003001017000	Agustín Crespo Heredia	Pareada	64.187,50
010250002002008035000	Sin nombre	Pareada	24.125,00
010250002003045004000	Sin nombre	Pareada	26.201,25
010250001003005018000	Vía a Cachiloma	Pareada	30.006,25
010250002002006042000	Isauro Rodríguez	Pareada	18.375,00
010250002002006042000	Isauro Rodríguez	Pareada	18.375,00
010250001001042019000	Leopoldo Peñaherrera	Continua sin retiro	40.885,00
010250001001036027000	3 de Noviembre	Continua sin retiro	25.900,00
010250002003026010000	Vía Cuenca Antigua	Continua sin retiro	52.466,40
010250001003001005000	Sector Zhamanga	Continua con retiro	15.250,00
010250002002007001000	Isauro Rodríguez	Pareada	12.801,25
010251003007001178000	Vía a Cachiloma	Aislada	19.250,00
010250002003027011000	Vía Cuenca Antigua	Continua sin retiro	19.000,00
01025200300301008000	Calle Luis Alfonso Arévalo, vía antigua a San Fernando	Aislada	26.043,75
010250001001009009000	Abdón Calderón	Continua sin retiro	37.776,25
010251003001003036000	Saucepamba	Aislada	43.125,00
010250001002001002000	Leopoldo Peñaherrera	Pareada	49.485,00
010250001001004013000	Julio Calle	Pareada	28.148,75
010250002003041001000	Guayas y Oro	Continua con retiro	38.528,75
010250005007002057000	Gigantones	Aislada	40.088,75
010250001003004022000	Vía a Cachiloma	Continua sin retiro	13.237,50
010250001003001031000	Sector Zhamanga	Continua con retiro	9.943,75
010250005008002061000	Rircay Bajo	Aislada	9.375,00
010251004001001004000	15 de Agosto	Continua sin retiro	13.628,75
010250002003033001000	Guayas	Pareada	36.016,25
010250002003003005000	Camino público	Aislada	30.821,25
010250002003035013000	Cotopaxi	Pareada	30.778,00
010251003005001037000	Lentag	Aislada	12.754,00



CLAVE CATASTRAL	LOCALIZACIÓN	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	USD
010252003002009009000	Sin nombre	Pareada	62.256,25
010250002007004065000	San Juan de Pampadel	Continua con retiro	40.000,00
010251003006001162000	Lentag	Aislada	16.250,00
010250005007002069000	Gigantones	Aislada	20.322,50
010250002003026010000	Vía Cuenca Antigua	Continua sin retiro	104.932,80
010250005001003030000	Chorro del Carmen	Continua sin retiro	7.589,60
010250001001004002000	Julio Calle	Continua sin retiro	20.449,20
010250005003003058000	Vía a Cachiloma	Continua con retiro	9.468,00
010250002002006015000	Vía Cuenca Antigua	Pareada	1.737,60
010250002002006040000	Isauro Rodríguez	Pareada	14.662,40
010250002002006040000	Isauro Rodríguez	Pareada	14.662,40
010250005008001107000	Rircay	Aislada	8.245,60
010250001002004026000	Luis Arce	Continua con retiro	6.160,00
010250001001006020000	Juan Vintimilla	Continua sin retiro	10.238,40
010250002002008006000	Isauro Rodríguez	Pareada	20.444,80
010251004001001009000	Sin nombre	Aislada	10.526,40
010250005007002061000	Gigantones	Aislada	14.111,20
010250005007002062000	Gigantones	Aislada	17.159,20
010250001003013003000	Cristóbal Colón	Continua sin retiro	11.942,40
010250001001005022000	Prolongación calle Córdova	Continua sin retiro	26.457,60
010250002003037004000	Chimborazo	Aislada	11.840,00
010250002003036012000	Sucumbíos	Pareada	3.444,80
010250001003003034000	Vía Girón-Pasaje	Continua con retiro	16.497,60
010251003005002318000	Lentag	Aislada	22.798,40
010250002002013014000	Vía Girón-Pasaje	Continua con retiro	6.040,80
010250002001011009000	Vía San Vicente	Continua sin retiro	17.120,00
010250002002008043000	Isauro Rodríguez	Pareada	9.956,80
010250001002008014000	Simón Bolívar	Continua sin retiro	23.483,20
010251003005001027000	Lentag	Aislada	4.922,40
010250002003036012000	Sucumbíos	Pareada	19.131,20
010250001002004027000	Luis Arce	Continua con retiro	49.812,00
010250001003001049000	Sector Zhamanga	Continua con retiro	10.022,40
010250002002005027000	Vía Cuenca Antigua	Continua con retiro	15.931,20
010250001001035017000	Abraham Barzallo Antonio Flor y Arturo Sandez	Continua sin retiro	31.754,40
0102500010001005021000	Prolongación calle Córdova	Continua sin retiro	21.645,60
010250001003001011000	Sector Zhamanga	Continua con retiro	10.000,00



CLAVE CATASTRAL	LOCALIZACIÓN	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	USD
010250001001012008000	Luciano Vallejo Andrés Córdova y Luis Monsalve Pozo	Continua sin retiro	38.606,40
010250001001012008000	Luciano Vallejo Andrés Córdova y Luis Monsalve Pozo	Continua sin retiro	38.606,40
010250001001043020000	Arturo Sandez	Continua sin retiro	28.358,40
010252003002002014000	22 de Enero	Continua con retiro	25.536,80
010252003002002014000	22 de Enero	Continua con retiro	25.536,80
010251003007001181000	Vía a Cachiloma	Aislada	10.080,00
01025000200703023000	Cofradía	Aislada	16.080,00
01025000200206061000	Calle sin nombre	Pareada	19.649,60
01025000100303012000	Vía Girón-Pasaje	Continua con retiro	27.234,40
01025000200208018000	Isauro Rodríguez	Aislada	15.547,20
01025000500103027000	Chorro Chico	Continua sin retiro	13.500,80
01025000100301044000	Sector Zhamanga	Continua con retiro	15.351,20
01025000100126012000	Simón Bolívar	Continua sin retiro	31.113,60
01025000200207021000	Ricardo Torres	Pareada	16.469,60
01025000100135003000	Abraham Barzallo	Continua sin retiro	49.621,20
01025000200339011000	Guayas	Continua con retiro	21.861,60
- - -	Calle Chimborazo entre Sucumbíos y Loja	Continua con retiro	32.000,00
- - -	Calle Pacaibamba entre vía Girón-Pasaje y calle Simón Bolívar	Aislada con retiro	20.880,00
- - -	Calle Pacaibamba entre vía Girón-Pasaje y calle Simón Bolívar	Aislada con retiro	20.880,00
- - -	Sin nombre entre sin nombre y Vía P6	Aislada	13.768,00
- - -	Av. Girón Pasaje entre Eloy Alfaro y Leopoldo Peñaherrera	Continua con retiro	17.562,40
- - -	Calle sin nombre entre sin nombre e Isauro Rodríguez	Pareada	15.711,20
- - -	Calle sin nombre (Condominio Balcón de Gigantones)	Aislada	34.903,20
- - -	Vía a Cachiloma	Pareada	19.204,00



CLAVE CATASTRAL	LOCALIZACIÓN	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	USD
- - -	Calle sin nombre entre Isauro Rodríguez y Calle sin nombre	Pareada	20.464,00
- - -	Vía Cuenca Antigua	Aislada	31.520,00
- - -	Calle N° 6 de retorno y calle N°3	Pareada	19.792,00
- - -	Calle N° 2 entre Calle N°1 y Calle N°3	Continua con retiro	5.120,00
- - -	Sucumbíos entre Chimborazo y Quebrada la Cría	Pareada	19.346,40
- - -	Vía a la Subjefatura entre Isauro Rodríguez y vía a Cuenca	Continua con retiro	8.716,00
- - -	Carretera Pública a Burrohuaico entre calle sin nombre, sector Cooperativa Lentag	Aislada	21.852,80
- - -	Calle Arturo Alvear entre Alberto Torres y Jaime Roldós	Continua con retiro	18.200,00
- - -	Calle sin nombre, sector Lentag	Aislada	13.372,20
- - -	Calle García Moreno entre Antonio Flor y Elías Astudillo	Continua con portal	108.960,00
- - -	Calle de Retorno entre vía Girón-Pasaje, sector Gigantones	Aislada	7.475,20
- - -	Vía Girón-Pasaje y Calle Pacaibamba	Continua	8.100,80
- - -	Av. Azuay entre Calle Chimborazo y Carchi	Pareada	15.456,00
- - -	Calles sin nombre y Vía Lentag-La Asunción	Aislada	18.304,00

Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón.

Elaboración: Equipo Consultor



ANEXO N° 5.2.3.
INFORMES TÉCNICOS Y SANCIONES
EMITIDAS EN RELACIÓN A
CONSTRUCCIONES EJECUTADAS SIN
PERMISOS.



CUADRO ANEXO N° 5.2.2.

CANTÓN GIRÓN: Informes técnicos y sanciones emitidas en relación a construcciones ejecutadas sin permisos.

FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
3-feb-2015	-	Construcción sin los permisos respectivos, no respeta derecho de vía y retiros establecidos por la municipalidad.	-	-	Art. 103 y 104	Art. 4	-	-	236,36	-Obtener los permisos en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte de la construcción realizada sin respetar el derecho de vía. -La ventana construida en la parte posterior deberá ser tapada inmediatamente. -El cerramiento deberá ser demolido por encontrarse emplazado sin respetar los retiros.
16-feb-2015	-	Construcción sin los permisos respectivos, no respeta el derecho de vía.	-	-	Art. 60, 61, 103 y 104	Art. 4	-	-	375,63	-Obtener los permisos en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte de la construcción realizada sin respetar el derecho de vía.
9-may-2015	Sector El Chorro, al frente del Parador Turístico.	Intervenciones sin los permisos respectivos, se han realizado dentro de la zona de amortiguamiento del bosque protector.	- Construcción de un cuarto de madera - Construcción de un baño de bloque - Construcción de un pozo séptico	3.465,39	Art. 103	-	-	-	346,53	-Obtener los permisos correspondientes en la Jefatura de Planificación Urbana y Rural Municipal. -En cuanto al área construida con materiales permanentes (ladrillo y bloque) deberán ser restituidos, sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón continúe con las acciones legales pertinentes.
7-jul-2015	-	Construcción de un inmueble sin los permisos respectivos.	-	-	Art. 60, 61 y 103	-	-	-	698,40	- Obtener los permisos y los planos aprobados por el GAD Municipal Girón.
28-jul-2015	Calle García Moreno entre Antonio Flor y Arturo Sandez.	Se ha realizado más intervenciones que las autorizadas por la municipalidad.	-	-	Art. 96	-	-	-	817,69	- Obtener los permisos del GAD Municipal Girón.
6-oct-2015	Calle Elías Astudillo entre Eugenio Espejo y Arturo Sandez.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	-	-	Art. 60, 61 y 103	-	-	-	44,65	-Obtener los permisos de los trabajos realizados en el GAD Municipal de Girón.
6-oct-2015	Calle García Moreno entre Luciano Vallejo y vía Girón-Pasaje.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	-	-	Art. 60,61 y 103	-	-	-	67,97	-Obtener los permisos de los trabajos realizados en el GAD Municipal de Girón.
27-nov-2015	-	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	-	-	Art. 103	-	-	-	892,75	-Obtener los permisos correspondientes en la Jefatura de Planificación Urbana y Rural Municipal.
30-nov-2015	-	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	-	-	Art. 103	-	-	-	457,66	-Obtener los permisos correspondientes sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón continúe con la aplicación de acciones legales pertinentes.



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
1-dic-2015	-	Alteración de las características constructivas de la edificación señaladas en la Ordenanza.	-	-	Art. 104	-	Art. 15 y 16	-	1.799,85	-Construir el bien a su estado anterior, sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón, continúe con la aplicación de las acciones legales.
10-dic-2015	-	Alteración de las características constructivas de la edificación señaladas en la Ordenanza.	-	-	-	-	Art. 16	-	1416	-Restituir el bien a su estado anterior, sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón, continúe con la aplicación de las acciones legales.
2-feb-2016	Vía Girón-Pasaje y proyección de la escalinata.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	- Construcción de columnas y vigas de hormigón armado a una altura de dos pisos - Construcción del cerramiento sin incluir el ochave en la intersección de la Av. Girón Pasaje y la escalinata	-	Art. 60, 61 y 103	-	-	-	350,67	-Obtener los permisos respectivos en el GAD Municipal de Girón.
14-mar-2016	Calle García Moreno entre Antonio Flor y Arturo Sandez.	Se ha realizado intervenciones en una edificación patrimonial sin respetar los materiales originales.	- Construcción de grada de hormigón - Reposición de vigas de madera por metálicas tanto en planta baja como en planta alta - Colocación de ventana de aluminio - Reparación de un baño en la segunda planta	1.216,57	Art. 96	-	-	-	121,65	-Obtener los permisos respectivos en el GAD Municipal de Girón.
15-abr-2016	Sector las Rosas.	Se ha realizado intervenciones sin considerar lo indicado en el permiso de construcción menor.	-Colocación de postes de hormigón con alambres de púas.	-	-	-	-	-	-	-
28-abr-2016	Calle Antonio Flor entre Andrés Córdova y Abdón Calderón.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	-Colocación de puertas enrollables -Construcción de un bloque posterior y adosado a la construcción patrimonial	-	-	-	-	-	-	-
9-may-2016	Calle Antonio Flor entre Andrés Córdova y Abdón Calderón.	La construcción no respeta el diseño aprobado.	- Las paredes que en el proyecto son de adobe se han construido de ladrillo - No se han respetado las áreas de los diferentes espacios - Pared frontal existente no se respeta, se levanta una nueva de ladrillo junto a esta - No se respeta el nivel de la edificación existente - La grada ha cambiado su forma y sección	-	Art. 96	-	Art. 15 y 16	-	181,17	-Restituir las paredes en la parte anterior de los laterales del inmueble con materiales similares a los originales (adobe), sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón continúe con la aplicación de las acciones legales penales.



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
26-oct-2016	Calle Antonio Flor entre Jorge Araujo y Julio Calle.	Edificación patrimonial ha sido modificada sin los permisos respectivos	-	8.066,81	-	-	Art. 38	-	732,00	-Restituir el bien a su estado anterior en un plazo no mayor a 30 días a contarse de ejecutoriada la resolución, sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón, continúe con la sustanciación del proceso de conformidad con el Art. 282 y 284 del COIP.
26-oct-2016	Sector Las Rosas, frente a un camino peatonal en la vía Cañar.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	- Construcción lateral de una pared de bloque - Colocación de postes de madera y malla con frente al camino peatonal	2.633,28	Art. 103	-	-	-	263,32	-Obtener los permisos correspondientes en la Jefatura de Planificación Urbana y Rural Municipal. -Al no contar con un informe que determine si existe o no una vía planificada en el lugar materia de la infracción no se impone otra disposición, sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón continúe con las acciones legales pertinentes cuando se planifique la vía.
14-nov-2016	Av. Cuenca entre Jorge Araujo y Alberto Peñaherrera.	Se ha realizado más intervenciones que las autorizadas por la municipalidad.	- Zanjas para cimientos - Colocación de hormigón ciclópeo - Colocación de cadenas prefabricadas	-	-	-	-	-	-	-
30-nov-2016	Centro Histórico, en la Av. Cuenca entre la calle Jorge Araujo y Alberto Peñaherrera.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	- Zanjas para cimientos - Colocación de hormigón ciclópeo - Colocación de cadenas prefabricadas	1.322,42	Art. 103	-	-	-	132,24	-Para continuar con los trabajos de construcción se ordena obtener los permisos correspondientes en la Jefatura de Planificación Urbana y Rural Municipal.
1-dic-2016	Calle Abdón Calderón entre Simón Bolívar y Tres de Noviembre.	La intervención modifica la fachada de cómo fue aprobada	- Construcción de dos cuartos con frente a la calle principal y en el tercer piso.	2.607,18	-	-	Art. 48 Numer al 4	-	-	-Obtener los permisos en la Jefatura de Planificación Urbana y Rural Municipal en un plazo de 78 horas a contarse de ejecutoriada la resolución por considerarse que es una construcción nueva y no se puede considerar que vuelva a su estado de construcción original por que no existía construcción alguna.
1-dic-2016	Antigua vía a Cuenca, Sector Santa Marianita.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	- Loza de hormigón simple - Colocación de cadenas y malla electrosoldadas	1.599,6	-	-	-	-	-	-



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
8-dic-2016	Calle Arturo Sandez entre Eloy Alfaro y Leopoldo Peñaherrera.	Se ha procedido a intervenir en un espacio público sin contar con la autorización respectiva.	- Rotura de vereda y construcción de rampa que dificulta el tránsito peatonal por este espacio	-	-	-	-	-	-	
8-dic-2016	Sector Cooperativa Lentag.	La intervención modifica el acceso para los lotes que dan en la parte alta de este predio	- Colocación de una cadena prefabricada - Colocación de una columna de hormigón	138,93	-	-	-	-	-	
15-dic-2016	Centro Parroquial de la Asunción	Las intervenciones realizadas reducen la sección de la vía.	- Construcción de un muro de piedra vista	-	-	-	-	-	-	
19-dic-2016	Intersección de la vía Girón-Pasaje y vía Lentag La Asunción, sector Lentag.	Se ha realizado una construcción sin contar con los permisos respectivos, la intervención no respeta la sección de la vía ni el retiro frontal establecido para estos lugares	- Construcción de cuartos tanto a nivel de vía como en un segundo piso	4.977,24	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	497,72	-Respecto a la construcción realizada en materia de la infracción, el señor está en la obligación de respetar la sección de vía y el retiro frontal, establecido para estos lugares sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
22-dic-2016	Vía Girón-Pasaje entre la calle Pacaibamba y Leopoldo Peñaherrera.	Se ha realizado intervenciones sin respetar el diseño aprobado por la municipalidad.	- Construcción de un bloque frontal en dos pisos.	354,22	Art. 103 y 104	-	-	-	35,42	-Respecto a la grada que se encuentra ocupando el retiro frontal, se dispone a la infractora un plazo de setenta y dos horas a contarse de ejecutoriada la resolución para que proceda a la demolición de la misma y se ubique conforme al diseño del plano aprobado.
3-ene-2017	Vía sin nombre y vía Lentag-La Asunción, sector Cochaloma.	La intervención realizada sin permiso municipal reduce la sección de la vía determinada para estos sectores.	- Construcción de un muro de contención sin respetar la sección de la vía - Construcción de un inmueble	2.822,45	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	282,24	-En materia de infracción, está en la obligación de respetar la sección de la vía determinada para estos sectores que es de 8 metros sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
18-ene-2017	Calle Arturo Sandez entre Eloy Alfaro y Leopoldo Peñaherrera.	Se ha procedido a intervenir en un espacio público sin contar con la autorización respectiva.	- Rotura de vereda y construcción de rampa que dificulta el tránsito peatonal por este espacio	-	-	-	-	-	-	-
22-mar-2017	Intersección de la vía a San Vicente.	Las intervenciones realizadas no respetan la sección de vía determinada.	- Construcción de un muro de cerramiento frontal	-	-	-	-	-	-	-
17-abr-2017	Cooperativa 26 de Marzo, Parroquia Girón.	Intervenciones realizadas sin autorización no respetan los retiros establecidos en el plano de la urbanización.	-	5.942,63	-	-	-	-	-	-



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUÍDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
30-may-2017	Vía al Chorro y camino público, sector El Chorro.	Se ha realizado un cerramiento sin contar con los permisos municipales, la intervención realizada no respeta la sección de la vía ni el retiro frontal establecido para estos lugares.	- Construcción de hormigón ciclópeo para cimientos - Colocación de Gs metálicas - Colocación de maya de gallinero	678,48	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	67,84	-Respecto a la construcción (cerramiento) realizada materia de la infracción, el autor de dicha infracción está en la obligación de respetar la sección de vía y el retiro frontal establecido para estos lugares, sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
1-jun-2017	Comunidad de Cochaloma, con frente a la vía Lentag-La Asunción.	Se ha construido un cerramiento sin contar con el permiso respectivo, además la intervención realizada no respeta la sección de la vía determinada para el sector que es de 10 metros tomando 5 metros desde el eje.	-	637,48	Art. 60, 61, 103 y 104	Art. 4	-	-	63,74	-Se ordena el retiro del cerramiento que se encuentra emplazado sin respetar los retiros establecidos por la Municipalidad de Girón y el Ministerio de Obras Públicas.
6-jul-2017	Calle Eloy Alfaro entre Luciano Vallejo y vía Girón-Pasaje.	Algunas intervenciones no son permitidas como: colocación de cerámica en pared exterior, proyección de balcón en todo el frente del lote, colocación de ventanas con vista a los lotes colindantes.	- Construcción de una buhardilla - Construcción de un balcón - Apertura de un vano en planta alta para acceder al balcón	1.0941,97	-	-	Art. 48 Numeral 4	-	750	-Respecto a los trabajos realizados sin autorización, el infractor está en la obligación de restituirlos a su estado original.
6-jul-2017	Centro Histórico en la calle Abraham Barzallo entre Juan Vintimilla y Arturo Sandez.	Se ha realizado más intervenciones que las autorizadas por la municipalidad, como la colocación de cerámica en pared exterior, proyección de balcón en todo el frente del lote.	- Construcción de un balcón en una longitud mayor - Cambio de ubicación de la grada	1.662,62	Art. 96	-	-	-	166,26	-Obtener los permisos respectivos en el GAD Municipal de Girón.
6-jul-2017	Calle Eloy Álvarez entre Tres de Noviembre y Simón Bolívar.	Se ha realizado intervenciones sin respetar el diseño aprobado por la Municipalidad	- Incremento de sección en balcones e inclusión de vidrio - Cambio de materiales en puertas de planta baja	-	Art. 96	-	-	-	102,04	-Respecto a los trabajos realizados en los que no se han respetado los materiales con los que fueron autorizados en el diseño, el infractor está en la obligación de obtener los permisos respectivos en el GAD Municipal de Girón.
6-nov-2017	Antigua vía Girón-Pasaje, sector Cooperativa Lentag.	La intervención referente a la cubierta y su estructura de soporte, ocupan el retiro frontal determinado según ordenanza, así como parte de la vía.	- Retiro de cubierta de inmueble de adobe - Colocación de estructura metálica para cubierta	2.551,88	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	255,18	-Respecto a la construcción realizada, la infractora está en la obligación de respetar el retiro frontal establecido para estos lugares sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
6-nov-2017	Antigua vía Girón-Pasaje, sector Corazón de Lentag.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	- Construcción de muro de cerramiento de piedra	-	-	-	-	-	-	
14-nov-2017	Centro Parroquial de la Asunción.	Se ha realizado intervenciones sin los permisos respectivos.	- Construcción de una pared de bloque - Cubierta de teja sobre la pared de bloque con estructura de madera	-	-	-	-	-	-	
29-nov-2017	Vía antigua Girón-Pasaje, sector Corazón de Lentag.	La intervención realizada sin permiso municipal reduce la sección de vía determinada para estos sectores.	- Construcción de muro de cerramiento de piedra	2.298,6	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	229,86	-En materia de infracción, está en la obligación de respetar la sección de la vía determinada para estos sectores que es de 12 metros sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
30-nov-2017	Sector central de la comunidad Zapata, a un costado de la Capilla.	La intervención realizada sin permiso municipal reduce la sección de la vía.	- Levantamiento de estructura de hormigón armado - Muro de contención	9.155,28	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	915,52	-Respecto a la construcción realizada, el infractor está en la obligación de respetar la sección de la vía además deberá obtener los permisos y planos aprobados sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
3-ene-2018	Vía sin nombre y vía Lentag-La Asunción, sector Cochaloma.	La intervención realizada sin permiso municipal reduce la sección de vía determinada para estos sectores.	- Construcción de un muro de cerramiento sin respetar la sección de la vía	1.075,29	Art. 96	-	-	Art. 1 y 3	107,52	-La infractora está en la obligación de respetar la sección de la vía determinada para estos sectores que es de 8 metros sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
5-feb-2018	Vía a Arozhuma, sector Rumiloma.	La intervención realizada es en terrenos con pendientes mayores al 30%, así también, la edificación se ha emplazado en el retiro lateral.	- Construcción de un inmueble	13.972,34	-	-	-	-	-	-
5-mar-2018	Carretera Girón-San Fernando y la vía que conduce a la comunidad Inmaculada de Fátima.	Se ha realizado más intervenciones que las autorizadas por la municipalidad. Además, por la topografía del terreno, las intervenciones como el muro de contención en esa altura y la construcción ubicada en la parte posterior del bloque principal no es permitido.	- Construcción de paredes de ladrillo - Armado de cubierta de asbesto	4.320,15	Art. 96 y 104	-	-	-	432,01	-En materia de infracción, está en la obligación de respetar el retiro posterior determinado para estos sectores, sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
5-mar-2018	Antigua vía Girón-Pasaje, sector Cooperativa Lentag.	Construcción ejecutada sin permiso municipal, ocupa el retiro frontal, así como la sección de la vía que consta bajo normativa municipal.	- Construcción de un primer piso - Armado de estructura metálica - Colocación de cubierta	7.056,58	Art. 60, 61, 103 y 104	-	-	Art. 1 y 3	705,65	-La infractora está en la obligación de respetar el retiro frontal y la sección de la vía establecida para estos lugares que consta bajo la normativa municipal sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales correspondientes.
22-mar-2018	Carretera Girón-Pasaje, sector Cooperativa Lentag.	Construcción ejecutada sin permiso municipal, ocupa el derecho de vía así como el retiro lateral.	- Construcción de cuartos a nivel de la vía - Construcción de espacios para alojamiento a nivel de subsuelo	3.4043,58	Art. 60, 61, 103 y 104	Art. 4	-	-	3019,32	-Dispone de setenta y dos horas para retirar la estructura metálica que se encuentra ocupando el derecho de vía. -Respecto al resto de la construcción deberá obtener los permisos Municipales y planos aprobados, sin perjuicio de que el GAD Municipal de Girón continúe con las acciones legales pertinentes.
22-mar-2018	Vía Girón-Pasaje y calle Jorge Araujo.	Se está ocupando el retiro frontal con la construcción de un cuarto, además, se ha realizado una cubierta en este.	- Demolición de pared frontal - Colocación de puerta enrollable	-	-	-	-	-	-	-
4-jun-2018	-	Ejecución de trabajos no autorizados, según lo señala el Art. 48	-	-	-	-	Art. 48 Numer al 4	-	772	-Respecto a los trabajos realizados sin autorización, el infractor está en la obligación de iniciar los trámites en el GAD Municipal para obtener los permisos respectivos de los trabajos realizados en un plazo de 78H00 a contarse de ejecutoriada la resolución.
10-dic-2018	Vía Girón-Pasaje y Eloy Alfaro.	Se ha realizado una intervención sin contar con los permisos respectivos, la cual se encuentra ocupando el retiro frontal establecido para este lugar.	-	-	Art. 60, 61 y 104	-	-	-	99,59	-El señor está en la obligación de respetar el retiro frontal establecido para este lugar, por lo que dispone de 72 horas de plazo a contarse de ejecutoriada la resolución para que proceda al retiro de la losa, sin perjuicio de que el GAD Municipal continúe con las acciones legales pertinentes.
19-feb-2019	-	Ejecución de trabajos no autorizados, según lo señala el Art. 48	-	-	-	-	Art. 48 Numer al 4	-	788	-Obtener los permisos en la Jefatura de Planificación Urbana y Rural Municipal en un plazo de 78H00 a contarse de ejecutoriada la resolución, una vez cancelada la multa y los permisos aprobados, se podrá continuar con los trabajos.



FECHA	LOCALIZACIÓN	INFRACCIÓN	DETALLE DE ESPACIOS CONSTRUIDOS	PRESUPUESTO DE OBRAS EJECUTADAS	ARTÍCULOS INOBSERVADOS SEGÚN ORDENANZA				MULTA (USD)	DISPOSICIÓN
					(1)	(2)	(3)	(4)		
7-may-2019	Comunidad de Arozhuma de la parroquia La Asunción.	Se ha realizado intervenciones (colocación de dos postes de hormigón, estrechando el camino público que conduce a las propiedades de las señoras denunciantes) sin contar con los permisos respectivos.	-	-	Art. 60, 61 y 104	-	-	-	-	-Dispone de 72 horas de plazo a contarse de ejecutoriada la resolución para que retire los postes de hormigón que han sido colocados, y se encuentran obstaculizando y estrechando el camino público.
14-may-2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Declaran la Nulidad del proceso administrativo

CÓDIGO DE ORDENANZA

- (1) Ordenanza Municipal que rige la zonificación de los usos de suelo, parcelaciones, lotizaciones y urbanizaciones, cerramientos, lotes no edificados, construcciones obsoletas; sus Normas de Procedimiento Legal, sus Sanciones, en el Cantón Girón.
- (2) Reglamento Aplicativo de la Ley de Caminos.
- (3) Ordenanza para la Protección del Centro Histórico de la Ciudad de Girón.
- (4) Ordenanza que reglamenta el Uso de la Vía Pública en el Cantón Girón.

Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón.

Elaboración: Equipo Consultor



5. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL

5.3 INVENTARIO Y ANÁLISIS DE RECURSOS FINANCIEROS DEL GM DEL CANTÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS (EVALUACIÓN DEL PLAN)

Eco. Felipe Iñiguez Sánchez
Docente de la Universidad de Cuenca
RESPONSABLE





5.3. INVENTARIO Y ANÁLISIS DE RECURSOS FINANCIEROS DEL GM DEL CANTÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS (EVALUACIÓN DEL PLAN)

1) CÓDIGO DEL ESTUDIO: 5.3.

2) NOMBRE DEL ESTUDIO: INVENTARIO Y ANÁLISIS DE RECURSOS FINANCIEROS DEL GM DEL CANTÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS (EVALUACIÓN DEL PLAN).

3) OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Para el desarrollo de la presente sección se han definido los siguientes objetivos:

- a) Sistematizar los recursos financieros históricos con los que ha contado la GAD Municipal de Girón en los últimos cinco años (periodo 2007 - 2011) para el cumplimiento de sus competencias; y,
- b) Evaluar el grado de suficiencia de los recursos financieros.

4) ASPECTOS CONCEPTUALES Y DEFINICIONES OPERACIONALES

Las definiciones y relaciones conceptuales se presentan a continuación en el cuerpo del informe en sus partes metodológicas y de resultados.

5) METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

5.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO HISTÓRICO

Los datos referidos en esta sección del PDOT son tomados de las cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, y de los balances de comprobación proporcionados por el GAD Municipal de Girón para los años fiscales comprendidos en el periodo 2014 - 2018.

Para efectos de contar con un punto de vista más objetivo y real de la situación financiera de la Municipalidad y debido a la variabilidad que presentan los presupuestos aprobados en el quinquenio mencionado, el análisis se desarrolla sobre los valores devengados que constan en las cédulas presupuestarias de ingresos y gastos.



6) RESULTADOS

6.1. DIAGNÓSTICO FINANCIERO

6.1.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO HISTÓRICO

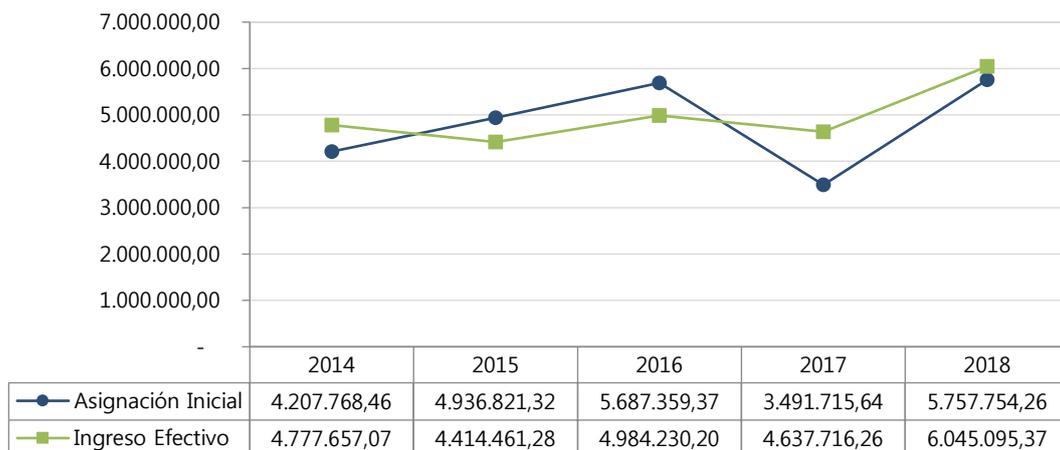
6.1.1.1. INGRESOS

A. ANÁLISIS HORIZONTAL

Durante el período 2014 - 2018 los ingresos totales devengados en promedio han tenido un crecimiento promedio en el período del 6,06%, pasando de US \$ 4.777.657,07 en el año 2014 a US \$ 6.045.095,37 en el año 2018, registrándose la liquidación de ingresos más elevada en el año 2018 por el crecimiento de los ingresos de financiamiento, provenientes de la acumulación de saldos disponibles y el crecimiento del financiamiento público (para inversión). Ver Anexo 5.3.1.

GRÁFICO N° 5.3.1.

CANTÓN GIRÓN: Ingresos totales: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.

El gráfico muestra variaciones entre la planificación y la ejecución presupuestaria de ingresos; la variación promedio es del 14,9% entre la asignación al inicio de año y el registro de ejecución al final de cada ejercicio fiscal, siendo la más notoria aquella registrada en el año 2017 con una variación positiva de 32,8% que se debió en gran parte a que las transferencias de capital recibidas fueron superiores a las planificadas en un 39,0%, y también a que se registraron mayores ingresos de financiamiento. El año que registra la menor variación es el año 2018 con una variación a favor del GAD de 4,9%.

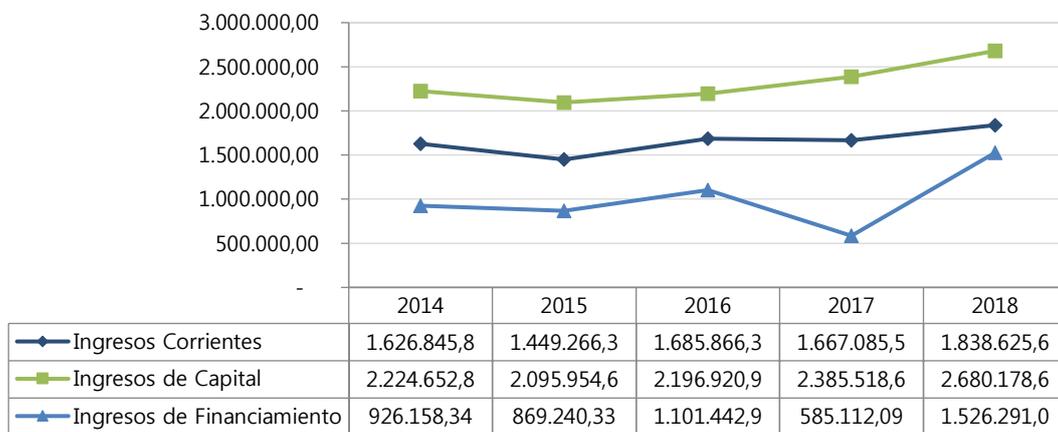


La realidad de la recaudación de ingresos efectivos muestra una tendencia ligeramente creciente en el periodo analizado, con una tasa de crecimiento promedio anual del 6,1%, que más bien podría calificarse como “estable”, debido a que la diferencia en el año de máximo registro (año 2018), el presupuesto planificado crece por el crecimiento del financiamiento público y por la acumulación de saldos disponibles.

Dentro de los Ingresos Totales efectivos, el mayor componente es el grupo de ingresos de capital, que muestra una tendencia creciente, aunque moderada, del 4,8% promedio anual durante el período analizado, pues pasa de un registro efectivo de US \$ 2.224.652,84 en el año 2014, a US \$ 2.680.178,67 en el año 2018.

GRÁFICO N° 5.3.2.

CANTÓN GIRÓN: Ingresos por tipo: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el periodo 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.

Los Ingresos Corrientes de la GAD Municipal de Girón presentan un crecimiento moderado durante el período de análisis, con una tasa promedio anual del 3,1%, y se puede notar que se debe al crecimiento sostenido tanto de los ingresos propios (impuestos 13,6% promedio anual, tasas y contribuciones 9,7% promedio anual); pese al crecimiento notorio de los rubros más representativos de los ingresos propios, la tasa decreciente registrada por la mayor fuente de financiamiento corriente (ingresos por transferencias y donaciones corrientes) con una reducción promedio anual del 1,9%, se genera el efecto moderado de crecimiento para el GAD; esto significa que hubo una reacción positiva del GAD frente a las reducciones en las transferencias corrientes provenientes del erario nacional.

Como se mencionó ya, los ingresos de capital son los más importantes dentro de las finanzas municipales de Girón, con un flujo quinquenal promedio de US\$ 2.316.645,15 anuales, de un



presupuesto anual US\$ 4.971.832,04 en promedio para el periodo analizado; en tanto, los ingresos por financiamiento son el grupo de ingresos que mayor crecimiento reportó durante el quinquenio 2014 - 2018, con un crecimiento promedio anual del 13,3% registrando un aporte de US\$ 3.666.235,29 a los ingresos totales del GAD en el quinquenio, cuyo monto agregado ha sido de US\$ 24.859.160,18; se debe mencionar que la principal cuenta de los ingresos de financiamiento la constituyen los saldos disponibles en cada ejercicio fiscal, ingresos que están conformados por compromisos con comunidades a través del presupuesto participativo, que se acumulan año a año por decisión de las propias comunidades (78,5% de los saldos disponibles en 2018).

En general, fruto del análisis horizontal de ingresos, se puede manifestar que, en términos efectivos, el crecimiento del presupuesto municipal ha sido ligeramente superior a la tasa de crecimiento de la inflación y a la tasa de crecimiento del PIB, y que mantienen una clara dependencia de las transferencias de capital provenientes del Presupuesto General del Estado.

B. ANÁLISIS VERTICAL

Cuando realizamos el análisis vertical de los ingresos del período, de inicio observamos que la participación relativa de los Ingresos Corrientes respecto a los Ingresos Totales se ha mantenido prácticamente estable durante el quinquenio analizado ya que ha pasado de una participación relativa del 34,1% en el 2014 a representar el 30,4% en el año 2018 (año de mayores ingresos), mostrando así una estabilidad fiscal en cuanto a recursos corrientes, con una participación creciente de los ingresos propios, que ha permitido compensar la tendencia decreciente de las *transferencias corrientes*. En promedio, la participación de los ingresos corrientes devengados ha sido del 33,3%, teniendo la máxima relativa, sobre los ingresos totales, en el año 2017 con un 35,9%, y su participación porcentual más baja en el año 2018, con el 30,4%, esto a pesar que durante el mismo año se produjo la mayor recaudación de Ingresos Corrientes con un registro devengado de US \$ 1.838.625,67.

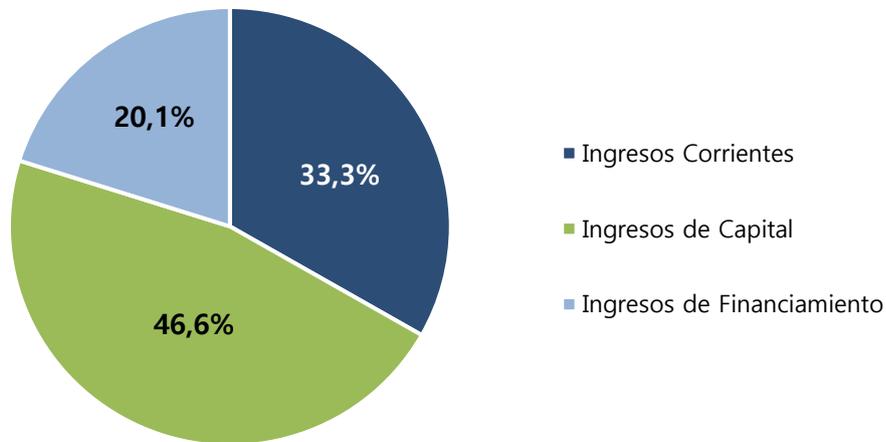
Dentro de los Ingresos Corrientes, los Ingresos Propios (*impuestos, tasas y contribuciones, y, venta de bienes y servicios*) cuentan con una participación porcentual que está alrededor del 50,9%, en promedio anual.

La cuenta que tiene una mayor representación es la cuenta de transferencias y donaciones corrientes con una participación relativa promedio del 45,1%, seguida de la cuenta de tasas y contribuciones con una representación promedio anual del 19,7% respecto de los ingresos corrientes.



GRÁFICO N° 5.3.3.

CANTÓN GIRÓN: Composición de Ingresos Promedio: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el periodo 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.

Los ingresos de capital, que históricamente han representado el mayor rubro de ingresos para la GAD Municipal de Girón, tienen la mayor participación relativa sobre los ingresos totales, cuya media se ubica en el 47,3% anual, y dentro de éstos, las transferencias de capital son las más importantes, representando el 98,9% de los ingresos de capital, US \$ 8.801.882,72 en total durante el periodo analizado.

El importante porcentaje de participación de las Transferencias de Capital en los Ingresos Totales pone de manifiesto cierta dependencia hacia el presupuesto del Estado Central para el desarrollo del GAD municipal.

Al sumar las transferencias corrientes con las transferencias de capital se observa que la dependencia total de los recursos del erario nacional es del 62,2%. Esta situación se discutirá con más detalle en los párrafos posteriores cuando se analicen los indicadores de gestión financiera históricos.

Respecto a los Ingresos de Financiamiento en los Ingresos Totales, su participación se ha hecho cada vez más importante en la gestión histórica del GAD, pasando del 19,4% registrado en el 2014 al 25,2% en el 2018.

Lo importante de este crecimiento en la participación relativa de las cuentas de financiamiento en el presupuesto total del GAD de Girón es que la mayor fuente de financiamiento, en promedio anual, han sido las cuentas de *saldos disponibles*, con una participación relativa del 55,7% de los ingresos de financiamiento promedio en el quinquenio 2014 - 2018.



La interpretación de esta participación relevante de los saldos disponibles en las cuentas de financiamiento está relacionada con los compromisos del presupuesto participativo que se acumulan año a año debido a que las comunidades no utilizan estos recursos hasta que alcancen valores que permitan ejecutar obras o soluciones integrales en lugar de actividades parciales que no representan solución real a sus problemas. La acumulación de estos recursos restringe el uso eficiente de estos para solucionar múltiples necesidades en el cantón.

6.1.1.2. GASTOS

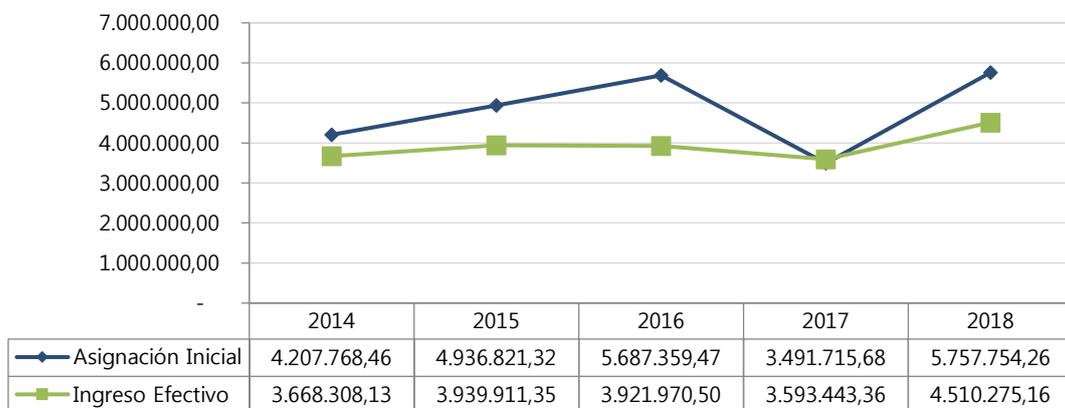
A. ANÁLISIS HORIZONTAL

En el Gráfico N° 5.3.4 se muestran los gastos totales del período de análisis. Se observa que la asignación inicial en todos los ejercicios fiscales se encuentra notablemente por encima del gasto real devengado, excepto en el ejercicio fiscal del año 2017, que es el año en el cual prácticamente coincide la planificación presupuestaria con la ejecución real. La desviación presupuestaria promedio, sin contar con el año 2017, es del 21,1% con un máximo registrado en el año 2016 del 31,0%. Lo anotado representaría una de las principales explicaciones para la acumulación de las cuentas de saldos disponibles dentro de las cuentas de financiamiento del GAD de Girón. Ver Anexo 5.3.2.

Los Gastos totales devengados del período 2014 - 2018 mantienen una tendencia creciente de un 4,8% en promedio para el período, aunque si analizamos la tendencia año por año, observaremos un cambio importante en el período 2017 - 2018 en donde los gastos totales crecieron en 24,3%, esto debido a la recuperación del gasto luego de una notoria contracción del gasto durante dos periodos previos (2015 - 2017), especialmente del gasto corriente.

GRÁFICO N° 5.3.4.

CANTÓN GIRÓN: Gastos totales: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.

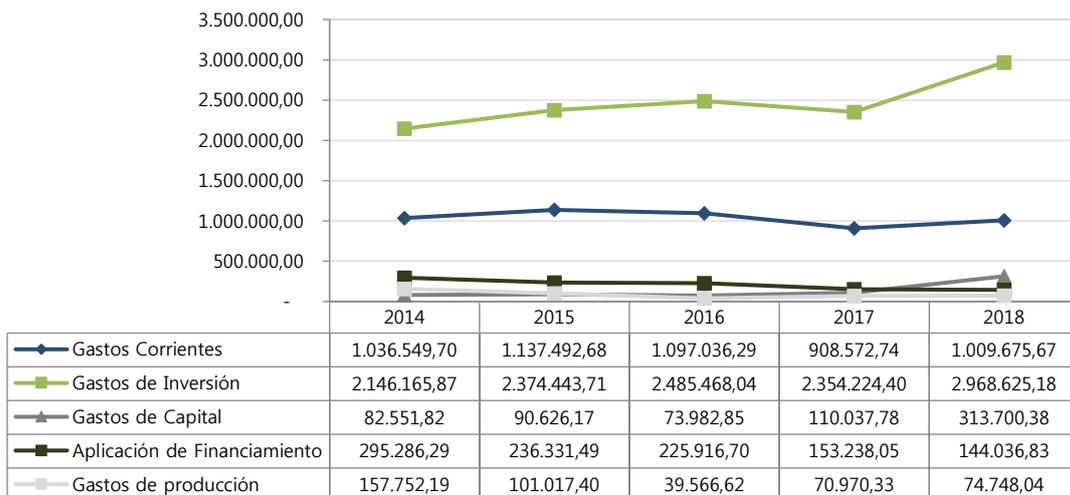


En el análisis de gasto por tipo de cuenta y la aplicación de financiamiento, en el Gráfico N° 5.3.5 se aprecia que los gastos corrientes muestran una tendencia horizontal, con un nivel mínimo de decrecimiento del 0,7% promedio anual en el período de análisis, y un gasto promedio anual de US \$ 1.037.865,42. El gasto en *personal* crece a una tasa del 2,7% anual, inferior a la tasa de inflación, en tanto que los gastos en *bienes y servicios de consumo* decrecen de forma importante a razón de 20,4% promedio anual.

Los Gastos de Inversión muestran una tendencia creciente durante el periodo analizado, con un crecimiento promedio anual del 8,5% con un comportamiento sistemático, influenciado más por el gasto en *personal para inversión* (3,3% promedio anual) y en *bienes y servicios para inversión* (22,9% promedio anual) que por las inversiones en obra pública que decrecen en un 2,6% en promedio durante el quinquenio analizado. con incrementos y disminuciones de año en año.

GRÁFICO N° 5.3.5.

CANTÓN GIRÓN: Gastos efectivos por tipo: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.

El incremento sistemático en la cuenta de *bienes y servicios para inversión* responde a las políticas de desarrollo productivo y social en el cantón, dado que en este grupo de cuentas presupuestarias son registrados (por normativa y disposiciones del MEF) los gastos correspondientes a los insumos adquiridos para el fomento productivo, mantenimiento vial, gastos del área social como el programa GAD Solidario, la escuela de Artes y Oficios y gastos en el área deportiva.



Los Gastos de Producción muestran una tendencia decreciente notoria durante el quinquenio analizado, del orden del 17,0% en promedio anual. Dentro de esta cuenta se registran únicamente gastos en *bienes y servicios de consumos para producción*, que experimentan una reducción significativa pasando de US \$ 157.752,19 en el año 2014 a US \$ 88.810,92 en el final del quinquenio analizado.

Los Gastos de Capital, representados por adquisiciones en *bienes de larga duración*, presentan un comportamiento "aleatorio", sin tendencia definida ni comportamiento visible para estos gastos durante el periodo, aunque al final registran un crecimiento anual del promedio 39,6%. Su incidencia en el gasto total, como se verá en la sección de análisis vertical de gastos, no es significativa por lo que esta tendencia registrada no influye sobre el desempeño financiero del GAD.

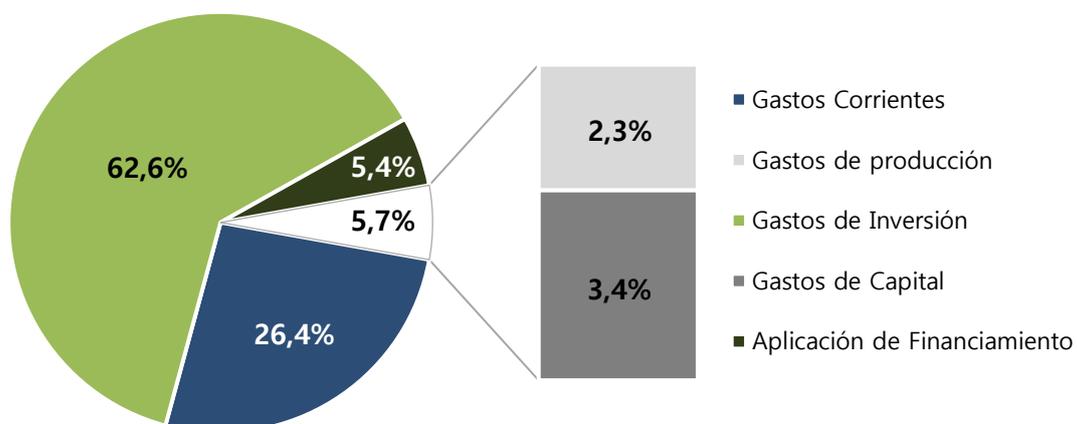
Dentro de las cuentas principales del gasto, la cuenta de aplicación de financiamiento es la que experimenta el mayor decrecimiento en el período con un 19,7% (negativo) en promedio anual, debido a una disminución sistemática del nivel de amortización de la deuda pública.

B. ANÁLISIS VERTICAL

El peso relativo del Gasto Corriente sobre los Gastos Totales representa el 20,5% de los gastos del período. Dentro de la estructura del Gasto Corriente, el gasto en remuneraciones es el más representativo, pues mantiene históricamente una participación relativa promedio del 76,5%, y cada vez más importante en la estructura del gasto corriente, pues hacia el año 2018 ya representa el 78,5% de éste. Las demás cuentas de gasto corriente no son representativas.

GRÁFICO N° 5.3.6.

CANTÓN GIRÓN: Composición de los Gastos Promedio: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el periodo 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.



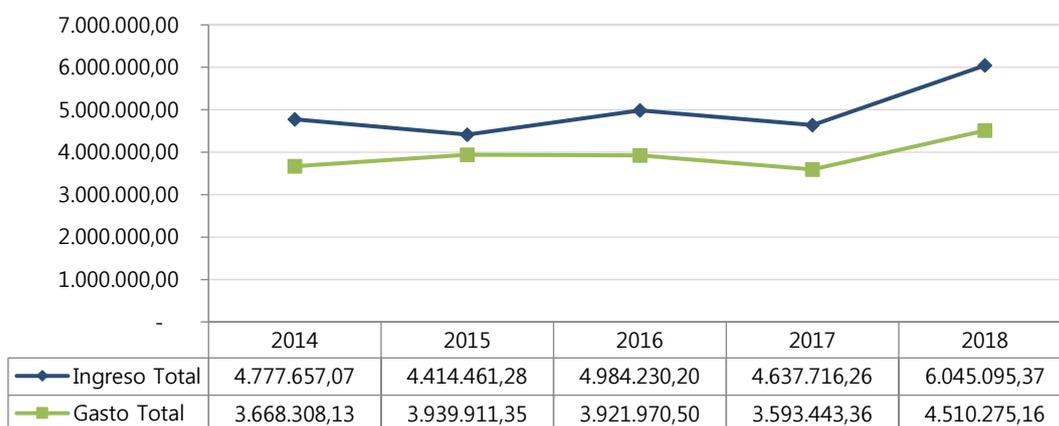
Los Gastos de Producción, representados por los gastos en bienes y servicios de consumo para producción, tienen un peso relativo de apenas el 2,4% sobre los gastos totales y cada vez con menor peso anual, puesto que en 2014 estos gastos sumaban cerca de 160 mil dólares y en el año 2018 estos sumaron 74 mil dólares, que equivalen al 1,7% del gasto total del GAD de Girón.

Respecto a los Gastos de Inversión, éstos representan el 61,7% de los gastos totales del período, manteniendo su participación relativa promedio en esos niveles, aunque cada vez con mayor participación por un incremento sistemático de los gastos en personal para inversión y los gastos en bienes y servicios para inversión. En el caso de bienes y servicios para inversión la participación porcentual creciente en la estructura del gasto se debe a una importante actividad de fomento productivo y actividades de asistencia social que proporciona al GAD a diversos grupos en el cantón.

Dentro de las inversiones, la obra pública se adjudica aproximadamente el 36,3% de los gastos de inversión en promedio, pero su participación relativa se hace cada vez menos significativa en la estructura del gasto de inversión pues en el 2014 representaba 47,6% de este rubro, en tanto que en el 2018 representó tan solo el 31,0%. Vale mencionar que en el tiempo vienen ganando importancia relativa los Gastos en Personal para Inversión y los Bienes y Servicios para Inversión, con una participación agregada del 60,1% de los gastos totales en el periodo.

GRÁFICO N° 5.3.7.

CANTÓN GIRÓN: Ingresos y Gastos totales: Periodo 2014 - 2018.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.

Finalmente, se debe realizar el análisis del balance entre Ingresos y Gastos Totales, en donde se puede observar claramente que en durante todo el quinquenio 2014 - 2018 la situación financiera del GAD municipal se ha mostrado superavitaria en términos de ingresos y gastos



efectivos, situación que implica una ejecución presupuestaria baja, con niveles de eficiencia del 80,0% en promedio, y con la mencionada ya acumulación de saldos disponibles en la caja municipal; el lado positivo de esta situación es que permite amplias posibilidades de mejora en la gestión del presupuesto, ya que los superávits han generado "ahorro institucional", con una potencial mejora en la capacidad de pago y la reducción de riesgo frente a proveedores y financistas.

6.2. GESTIÓN FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA HISTÓRICA DEL GAD MUNICIPAL DE GIRÓN

La característica de la gestión financiera y administrativa de una Entidad se obtiene a base de la información proporcionada por las liquidaciones presupuestarias de ingresos y gastos efectivos. Es una metodología útil que permite observar con facilidad el perfil financiero del GAD Municipal y los resultados de la gestión administrativa, reflejada en las cuentas presupuestarias. Permite, además, conocer la exposición a riesgos de la Entidad y posteriormente proyectar con una mayor certeza los requerimientos financieros por la prestación de servicios, la capacidad financiera para invertir y las posibilidades de endeudamiento, con niveles apropiados de seguridad, así como la capacidad potencial de generar recursos propios en el futuro.

De acuerdo con los objetivos planteados, se ha procedido a evaluar la situación del GAD Municipal de Girón a través de su desempeño histórico. Se ha escogido un conjunto de 11 indicadores que miden tres aspectos básicos de la Gestión Municipal:

- a) El nivel de autosuficiencia financiera de la Municipalidad y la dependencia de las asignaciones del Gobierno Central;
- b) La eficiencia de los gastos de la Entidad y su impacto en la estructura financiera; y,
- c) El nivel de endeudamiento actual y su capacidad para cubrir obligaciones futuras.

En el Cuadro N° 5.3.1 se presenta el conjunto de indicadores, agrupados por aspecto de gestión, que miden la situación financiera y administrativa histórica del GAD Municipal de Girón.

6.2.1. INDICADORES DE AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA

1) Indicador de Autosuficiencia Financiera

Este indicador refleja hasta qué punto la GAD Municipal de Girón podría sostener su operación y gastos corrientes con su propia capacidad de generación de recursos. Se calcula dividiendo



los ingresos propios para los gastos corrientes; como ingresos propios se consideran los impuestos, las tasas y contribuciones, y la venta de bienes y servicios.

El indicador histórico de autosuficiencia del GAD Municipal de Girón durante los tres primeros años del quinquenio 2014 - 2018 es menor a uno, en tanto que para los años 2017 y 2018 este indicador asume el valor óptimo de 1,03 y 0,99, respectivamente. Este resultado muestra una mejoría en la gestión operativa hacia el final del periodo analizado, logrando que los recursos propios financien los gastos corrientes efectivos, es decir que cada dólar de gasto corriente en el período se financió con la misma cantidad de ingresos propios.

Este indicador sugiere una situación de bajo riesgo, ya que no se está utilizando otro tipo de ingresos para el financiamiento de sus operaciones corrientes, reduciendo la capacidad de inversión de la entidad. Se debe poner atención en la evolución futura de este indicador, con la finalidad que la eficiencia alcanzada durante los dos últimos ejercicios fiscales del periodo analizado se mantenga y permita una mayor utilización de los ingresos de capital para el financiamiento de las inversiones necesarias para la ejecución del PDOT.

2) Autonomía

Este indicador muestra la proporción de los Ingresos Totales que representan los Ingresos Propios. De alguna forma nos indica la capacidad histórica de generación de recursos propios. Evidentemente, mientras mayor sea el indicador, mejor el desempeño financiero de la Municipalidad.

El indicador histórico de autonomía del GAD Municipal de Girón permanece estable durante los años analizados, presentado un valor máximo en el año 2017 de 0,20. Sin duda, el bajo nivel de este indicador en los últimos cinco años es negativo para las finanzas municipales, pues el nivel de participación de los recursos propios, pese a que han logrado financiar la totalidad del gasto corriente, no es el más conveniente (17,0% en promedio), lo que conduce a pensar en el diseño de políticas institucionales de mejoramiento de los ingresos propios para incrementar la autonomía financiera con el objetivo de mejorar la autonomía de inversión en los planes, programas y proyectos del PDOT.

3) Dependencia Financiera

Relaciona las transferencias totales (corrientes y de capital) provenientes del Gobierno Nacional con los Ingresos Totales, e indica la magnitud de la dependencia de los recursos del Gobierno Central, sobre los cuales las autoridades locales no pueden hacer mayor gestión. Un indicador grande significa un gran riesgo para las finanzas municipales, dado que los



recursos podrían retrasarse por períodos prolongados, con lo que quedaría la entidad en una situación de iliquidez.

La dependencia financiera del GAD Municipal de Girón en promedio en el periodo es del 61,0%. La visión de la realidad aportada por este indicador hace pensar en un problema para el desarrollo de las actividades municipales, puesto que el crecimiento está en función de los recursos del Erario Nacional (61 de cada 100 dólares de ingresos provienen del Presupuesto General del Estado).

En el año 2017 se presenta el índice más positivo para el período (64,0%), esto se explica porque en ese año se produjo el ingreso total más bajo del periodo por un descenso en los ingresos de financiamiento del GAD; por tanto, las transferencias totales mantuvieron su magnitud y su importancia en las finanzas del GAD.

4) Resultado Operativo

Este indicador, a más de medir la capacidad de cobertura financiera de los gastos operativos de la Entidad, mide la capacidad de generar ahorro corriente, pues si los ingresos corrientes son superiores a los gastos corrientes (que en este indicador incluyen los gastos de personal para inversión), se dispondrá de recursos para las inversiones o reinversiones necesarias para el desarrollo de la población.

Durante el período analizado, excepto para el año 2015, el indicador obtenido es muy cercano o superior a la unidad, lo que significa que se ha logrado financiar apropiadamente la operación normal y básica de la Entidad. La situación menos favorable se registra durante el año 2015, dado que el GAD Municipal de Girón obtuvo menores registros de transferencias corrientes que en los demás años fiscales del periodo en análisis, por lo que generó menores resultados corrientes, aunque esta situación no afectó la estructura de financiamiento del GAD.

Debido a que este indicador suele esconder ineficiencias estructurales por la asignación de personal permanente a las actividades de inversión, se generó un indicador más "ácido" para el concepto del Resultado Operativo, de esta forma se puede observar con amplitud la real cobertura de los gastos fijos y gastos permanentes con el Ingreso Corriente de la entidad.

6.2.2. INDICADORES DE EFICIENCIA

5) Eficiencia en la Ejecución de Obras

Mide la estructura de financiamiento de las inversiones e indica la proporción en que los Ingresos de Capital fueron utilizados para el financiamiento de las inversiones. Se dice que



este indicador debe ser mayor o igual a la unidad. De ser mayor, el indicador muestra que se ha echado mano del apalancamiento financiero o del ahorro corriente; y si es igual a uno, indica que los recursos de capital han sido empleados en su totalidad para el propósito que están diseñados.

Al igual que lo planteado para el indicador de Resultado Operativo, es necesario observar la Inversión sin el efecto "distorsionador" de las remuneraciones asignadas a este rubro de inversiones, restándolas de los gastos registrados anualmente como inversión.

El resultado muestra que una buena parte de los recursos para inversión son captadas por las remuneraciones, ya que el indicador promedio quinquenal es de 0,75, lo cual significa que al menos el 25,0% de los ingresos de capital, en promedio anual, serían utilizados para el financiamiento de las remuneraciones del personal que se encuentra asignado a la inversión, tipo de gasto clasificado como permanente en el GAD Municipal.

La estructura de financiamiento de la ejecución de la obra pública se muestra algo ineficiente, lo que contrasta con la eficiencia observada en la gestión del gasto corriente. Dada esta circunstancia, es notorio el uso de los ingresos de financiamiento para la cobertura de remuneraciones para inversión como gastos permanentes.

6) Eficiencia en la Ejecución del Gasto

Se refiere a la proporción en que el gasto total de la Entidad ha sido invertido con la finalidad de ampliar las posibilidades de desarrollo en el cantón. Este indicador, mientras más alto, más importante para generar desarrollo en la población.

El comportamiento en el período 2014 - 2018 demuestra que se produjo un gasto medianamente eficiente, ya que los recursos destinados a inversión promedian el 63,0% anual de los gastos totales, haciendo énfasis en que este indicador no discrimina el gasto en remuneraciones, tal como lo hacían los indicadores anteriores. De cualquier forma, contar con un promedio quinquenal del 63,0% del gasto total destinado a actividades de inversión implica una ampliación real de la frontera de posibilidades de desarrollo de la población pues se ha generado obra pública para un mayor bienestar.

7) Efecto de las Remuneraciones

Este indicador simplemente mide el peso relativo de las remuneraciones sobre los gastos corrientes. Se dice que mientras más bajo es el indicador más eficiente y productivo es el gasto en remuneraciones, pues se utiliza una menor proporción de recursos para operar y mantener los servicios municipales. No es un indicador concluyente, dado que en ocasiones se debe incurrir en mayores remuneraciones o más personal para poder cumplir con los



objetivos de mejoramiento integral de la gestión, aunque a partir de ese momento se deberá reducir su peso sobre el gasto corriente.

En el GAD Municipal de Girón, las remuneraciones totales durante el periodo quinquenal analizado representan una media del 148,0% de los gastos corrientes. Es una proporción ineficiente, pues se considera una participación apropiada a proporciones no superiores al 60,0%. Este indicador tiene al 80,0% en el periodo analizado si se comprara únicamente las remuneraciones corrientes, hecho que demuestra que, en cuanto a la proporción del gasto corriente, hay ineficiencia de las remuneraciones.

De mantenerse esta situación hacia el futuro podría generar un recorte de otros gastos de tipo corriente, como los suministros o los servicios públicos, que podría degenerar en una pérdida de la eficiencia lograda en el gasto corriente, debido a las limitaciones que empezaría a enfrentar para el gasto en elementos materiales y servicios de apoyo para las labores normales del personal. Se debe intentar, a futuro, mejorar esta relación mediante un incremento en el Ingreso Corriente, o al menos provocar una estabilización del gasto en remuneraciones o máximo crecer al ritmo de la inflación.

8) Efecto Total de las Remuneraciones

Con una estructura similar al indicador anterior, nos refiere información sobre la participación relativa de las remuneraciones sobre el Gasto Total de la Entidad.

El efecto total de las remuneraciones es moderado para todo el período, y representa en promedio menos del 40,0% de los Gastos Totales del GAD Municipal de Girón y en el 2018, es inferior al 35,0%.

6.2.3. INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO

9) Capacidad de pago

Este indicador está relacionado con la capacidad de generación de Ahorro Neto –indicador N° 11- y mide cuantas veces el Servicio de la Deuda es mayor al Ahorro Neto. Valores pequeños de este indicador refieren una deuda actual poco significativa en relación a la capacidad de generación de Ahorro Neto, por tanto se puede pagar las obligaciones con mayor facilidad, y, concomitantemente, las posibilidades de acceder a nuevo endeudamiento son mayores.

Este indicador debe ser observado en conjunto con el indicador N° 3 -Dependencia Financiera- pues el riesgo de no poder afrontar una deuda depende también de la disponibilidad inmediata de recursos, posibilidad que se reduce en una Entidad que depende de las



transferencias del Gobierno, y, opuestamente, se acrecienta en entidades con mayor gestión de recursos propios.

El indicador obtenido para el GAD Municipal de Girón evidencia que en la actualidad se tiene un bajo nivel de endeudamiento, mirado en proporción al ahorro neto que se registra para el año 2018, toda vez que se encuentra comprometido apenas el 8,0% de su ahorro neto.

La capacidad de pago mostrada representa un potencial importante para el GAD de Girón, ya que en el futuro inmediato podría destinar todo su ahorro neto para el financiamiento de los proyectos prioritarios del PDOT.

10) Servicio de la Deuda sobre Ingresos Propios

Muestra la proporción de los ingresos propios de la Entidad que se destinan a la cobertura de la deuda. Con este indicador se espera observar los efectos de una crisis de las transferencias del gobierno. Si hay alta dependencia de las transferencias, este indicador se presentará elevado. También mide la capacidad de las entidades para disponer de parte de sus recursos propios para enfrentar eventuales crisis de liquidez nacionales sin comprometer gravemente sus operaciones normales. Evidentemente, mientras más alto sea el indicador, menor posibilidad de disponer de sus recursos propios tendrá.

Los indicadores históricos de Girón muestran un servicio de la deuda bajo en relación a los ingresos propios, del orden del 21,0% en promedio, lo cual representa la confirmación de una potencialidad presente en la Municipalidad, toda vez que podría disponer en el corto plazo de un margen adicional para endeudamiento pues el pago anual de la deuda no supera su capacidad de generación autónoma de ingresos.

11) Ahorro Neto

Este es un indicador en valores absolutos, y muestra la capacidad del GAD Municipal de generar ahorro de recursos luego de haber cubierto todos sus gastos de inversión, operación y mantenimiento en el año. Representa la cantidad de recursos que pueden ser destinadas al financiamiento de la inversión futura.

En teoría, es el valor que puede destinarse al pago del servicio de deudas contraídas por la municipalidad cuando se desea hacer uso del apalancamiento financiero para la ejecución de proyectos de inversión pública.

En el período de análisis, el ahorro neto del GAD Municipal de Girón ha sido positivo para todos los años y se mantiene en un nivel promedio de 1.2 millones de dólares por año, lo que representa un promedio del 24,0% de los ingresos totales en cada año. La creación de



ahorro neto le representa buenas posibilidades de endeudamiento futuro; no obstante, se debe recordar que una de las fuentes de ahorro registradas históricamente ha sido el reducido nivel de ejecución presupuestaria del orden del 80,0% promedio anual, especialmente en la ejecución de los presupuestos participativos, lo cual genera altos saldos disponibles para el financiamiento del presupuestos del siguiente ejercicio fiscal, por lo que mantener este registro histórico de generación de ahorro depende de mantener la ineficiencia en la ejecución presupuestaria, lo cual no sería pertinente en cualquier escenario de planificación del desarrollo y del ordenamiento del territorial.

CUADRO N° 5.3.1.
CANTÓN GIRÓN: Indicadores Financieros Históricos

INDICADOR		2014	2015	2016	2017	2018
		EFFECTIVO	EFFECTIVO	EFFECTIVO	EFFECTIVO	EFFECTIVO
GRUPO 1: INDICADORES DE AUTO-SUFICIENCIA						
1	Auto-Suficiencia Financiera = (Ingresos Propios / Gasto Corriente)	0,71	0,62	0,82	1,03	0,99
2	Autonomía = (Ingresos Propios / Ingresos Totales)	0,15	0,16	0,18	0,20	0,17
3	Dependencia Financiera = (Transferencias Totales / Ingresos Totales)	0,63	0,63	0,59	0,64	0,57
4	Resultado Operativo = Ingreso corriente / (Gasto Corriente + Gasto Personal inversión)	0,94	0,76	0,94	1,02	1,03
GRUPO 2: INDICADORES DE EFICIENCIA						
5	Eficiencia en la Ejecución de Obras = (Gasto de Inversión-Remuneraciones inversión) / Ingreso de Capital	0,66	0,77	0,81	0,68	0,82
6	Eficiencia en la Ejecución del Gasto = (Gasto de Inversión / Gastos Totales)	0,58	0,60	0,63	0,65	0,66
7	Efecto de las Remuneraciones = (Remuneraciones / Gasto Corriente)	1,35	1,43	1,45	1,61	1,56
8	Efecto Total de las Remuneraciones = (Remuneraciones / Gasto Total)	0,38	0,41	0,41	0,41	0,35
GRUPO 3: INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO						
9	Capacidad de Pago = (Servicio de la Deuda / Ahorro Neto*)	0,13	0,28	0,18	0,14	0,08
10	Servicio de la Deuda sobre Ingresos Propios	0,22	0,26	0,26	0,18	0,14
11	* Ahorro Neto (\$) = Ingreso Total - Gasto total sin deuda	1.223.077	658.080	1.298.872	1.207.376	1.673.933

Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.



7) CONCLUSIONES

Luego del análisis general de la gestión financiera y administrativa del GAD Municipal de Girón en el período 2007 - 2011, se puede concluir lo siguiente:

- La primera conclusión del análisis histórico es relativa a la planificación presupuestaria del GAD Municipal, pues mientras los ingresos se planifican y ejecutan con mayor certeza y precisión, la planificación de gastos y, especialmente, su ejecución presenta variaciones importantes en todos los años. Esta baja eficiencia en la ejecución presupuestaria de gastos puede tener dos fuentes, la primera corresponde a un elemento administrativo, procedimientos que limitan o extienden los tiempos de ejecución de los gastos; la segunda corresponde a fallos en la planificación, incluyendo en las proformas presupuestarias gastos que no tienen todos los sustentos técnicos o estudios para su ejecución durante el año.
- Durante el quinquenio 2014 - 2018 se han generado superávits de forma sistemática, cuya fuente proviene de la ejecución presupuestaria de gastos en torno al 80,0% en promedio anual. Estos superávits generan, a la vez, acumulación de fondos disponibles en el GAD Municipal, los cuales han sido aprovechados parcialmente, ya que no se han utilizado en su totalidad en inversiones planificadas.
- La tendencia de las inversiones del GAD Municipal en el cantón en términos de obra pública es decreciente, en tanto que las cuentas de inversión relacionadas con las remuneraciones del personal, así como los bienes y servicios para inversión tienen tasas de crecimiento anual de dos dígitos y con un peso relativo dentro de los gastos de inversión del 60,0%, mostrando una importante actividad de inversión asociada al financiamiento de programas de fomento productivo y de asistencia social en el cantón.
- La gestión financiera del GAD Municipal de Girón durante el período analizado muestra una adecuada gestión corriente y operativa que podría conducir al GAD Municipal a la autosuficiencia financiera a largo plazo, puesto que ha logrado en los últimos años cubrir los gastos corrientes con sus ingresos propios, permitiendo una mejor planificación y utilización de los recursos de capital y de financiamiento para la ejecución de inversiones y de otras actividades de producción de servicios.
- En cuanto a autonomía y a dependencia financiera, el GAD de Girón presenta una marcada dependencia de las transferencias totales del presupuesto del Estado que es manejado por el Gobierno Central.
- Las remuneraciones totales en el GAD de Girón supera en un 50,0% en promedio los gastos corrientes, esto considerando los gastos en personal para inversión. Se debe



controlar el crecimiento de los gastos en personal en el futuro para evitar que se ponga en riesgo otros tipos de gastos, hecho que pudiera degenerar en una pérdida de la eficiencia lograda en el gasto corriente.

- Los indicadores de endeudamiento dan una buena perspectiva para obtener nuevos recursos para financiar las inversiones en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón. Se observa una buena cobertura de la deuda actual y una buena capacidad de ahorro equivalente al 24,0% del ingreso anual en promedio.
- Según la realidad histórica presentada por la Municipalidad, se necesita mejorar la planificación y ejecución de los Gastos de Inversión, diseñando además una política efectiva en cuanto a la preinversión, para contar oportunamente con los diseños que permitan utilizar los recursos provenientes del ahorro corriente y captar recursos de financiamiento para inversión, especialmente aquellos que garanticen la ejecución de proyectos del PDOT y para cubrir las brechas de acceso a servicios básicos en el cantón.
- Los indicadores de eficiencia obtenidos durante el período dan cuenta de una eficiente utilización histórica de los recursos de la entidad en materia corriente y operativa, aunque el impacto de las remuneraciones esté llegando a sus límites máximos. En el futuro se debe hacer control del gasto en remuneraciones dados los niveles de crecimiento observados en este análisis, con la finalidad de evitar una excesiva carga que limite las posibilidades de inversión a futuro.
- No es difícil intuir que, pese a mantener una marcada capacidad de generación de ahorro neto durante el quinquenio analizado, estos niveles de ahorro corresponden a compromisos de gasto que se acumulan de forma suigéneris en los presupuestos participativos, por lo que el GAD Municipal de Girón tendría un reducido cupo de endeudamiento remanente para el desarrollo de nuevas inversiones en el cantón.

8) ANEXOS

ANEXO N° 5.3.1. ANÁLISIS HORIZONTAL DE INGRESOS Y GASTOS: PERIODO 2014 - 2018

ANEXO N° 5.3.2. ANÁLISIS VERTICAL DE INGRESOS Y GASTOS: PERIODO 2014 – 2018



ANEXO N° 5.3.1.

ANÁLISIS HORIZONTAL DE INGRESOS Y GASTOS: PERIODO 2014 - 2018



CUADRO ANEXO N° 5.3.2.

CANTÓN GIRÓN: Análisis Horizontal de Ingresos y Gastos: Periodo 2014 - 2018.

Cuenta	2014		2015		2016		2017		2018		TOTAL PROMEDIO		PROMEDIO PERIODO		CRECIMIENTO
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	US \$	%	US \$	%	
A TOTAL INGRESOS	4.777.657,07	-	4.414.461,28	-7,6	4.984.230,20	12,9	4.637.716,26	-7,0	6.045.095,37	30,3	24.859.160,18	6,1	4.971.832,04		6,1
1 INGRESOS CORRIENTES	1.626.845,89	-	1.449.266,32	-10,9	1.685.866,30	16,3	1.667.085,53	-1,1	1.838.625,67	10,3	8.267.689,71	33,3	1.653.537,94		3,1
11 Impuestos	228.024,84	-	225.736,23	-1,0	274.028,41	21,4	303.464,83	10,7	379.598,70	25,1	1.410.853,01	17,1	282.170,60		13,6
13 Tasas y Contribuciones	257.657,04	-	259.505,30	0,7	366.499,47	41,2	382.268,17	4,3	372.563,07	-2,5	1.638.493,05	19,8	327.698,61		9,7
14 Venta de Bienes y Servicios	253.496,20	-	218.299,72	-13,9	262.346,41	20,2	246.305,28	-6,1	249.851,00	1,4	1.230.298,61	14,9	246.059,72		-0,4
17 Rentas de Inversiones y Multas	57.106,33	-	57.855,24	1,3	60.194,09	4,0	78.677,44	30,7	67.976,65	-13,6	321.809,75	3,9	64.361,95		4,5
18 Transferencias y Donaciones Corrientes	830.561,48	-	687.869,83	-17,2	722.797,92	5,1	656.369,81	-9,2	768.636,25	17,1	3.666.235,29	44,3	733.247,06		-1,9
19 Otros Ingresos	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00		-
2 INGRESOS DE CAPITAL	2.224.652,84	-	2.095.954,63	-5,8	2.196.920,95	4,8	2.385.518,64	8,6	2.680.178,67	12,4	11.583.225,73	46,6	2.316.645,15		4,8
24 Venta de Activos no Financieros	25.200,00	-	21.730,62	-13,8	683,72	-96,9	53.550,00	7732,2	12.600,00	-76,5	113.764,34	-15,9	22.752,87		-15,9
27 Recuperación de Inversiones	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00		-
28 Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión	2.199.452,84	-	2.074.224,01	-5,7	2.196.237,23	5,9	2.331.968,64	6,2	2.667.578,67	14,4	11.469.461,39	4,9	2.293.892,28		4,9
3 INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	926.158,34	-	869.240,33	-6,1	1.101.442,95	26,7	585.112,09	-46,9	1.526.291,03	160,9	5.008.244,74	20,1	1.001.648,95		13,3
36 Financiamiento Público	80.112,48	-	162.845,73	103,3	306.595,92	88,3	113.109,29	-63,1	331.365,04	193,0	994.028,46	42,6	198.805,69		42,6
37 Saldos Disponibles	670.284,05	-	496.333,93	-26,0	478.166,23	-3,7	295.609,87	-38,2	1.110.059,97	275,5	3.050.454,05	13,4	610.090,81		13,4
38 Cuentas Pendientes por Cobrar	175.761,81	-	210.060,67	19,5	316.680,80	50,8	176.392,93	-44,3	84.866,02	-51,9	963.762,23	-16,6	192.752,45		-16,6
B TOTAL GASTOS	3.668.308,13	-	3.939.911,35	7,4	3.921.970,50	-0,5	3.593.443,36	-8,4	4.510.275,16	25,5	19.633.908,50	5,3	3.926.781,70		5,3
5 GASTOS CORRIENTES	1.036.549,70	-	1.137.492,68	9,7	1.097.036,29	-3,6	908.572,74	-17,2	1.009.675,67	11,1	5.189.327,08	26,4	1.037.865,42	26,4	-0,7
51 Gastos en Personal	713.329,52	-	860.097,53	20,6	889.702,43	3,4	735.929,58	-17,3	792.697,69	7,7	3.991.756,75	20,3	798.351,35	76,9	2,7
53 Bienes y Servicios de Consumo	160.446,51	-	169.733,32	5,8	118.319,43	-30,3	51.646,76	-56,3	64.458,88	24,8	564.604,90	2,9	112.920,98	10,9	-20,4
56 Gastos Financieros	28.783,59	-	28.849,50	0,2	27.888,26	-3,3	38.157,66	36,8	42.014,77	10,1	165.693,78	0,8	33.138,76	3,2	9,9
57 Otros Gastos Corrientes	18.379,74	-	29.973,04	63,1	28.781,05	-4,0	56.322,20	95,7	78.623,48	39,6	212.079,51	1,1	42.415,90	4,1	43,8
58 Transferencias y Donaciones Corrientes	115.610,34	-	48.839,29	-57,8	32.345,12	-33,8	26.516,54	-18,0	31.880,85	20,2	255.192,14	1,3	51.038,43	4,9	-27,5
6 GASTOS DE PRODUCCIÓN	157.752,19	-	101.017,40	-36,0	39.566,62	-60,8	70.970,33	79,4	74.748,04	5,3	444.054,58	2,3	88.810,92	2,3	-17,0
61 Gastos en Personal para Producción	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00		-
63 Bienes y Servicios de Consumo	157.752,19	-	101.017,40	-36,0	39.566,62	-60,8	70.970,33	79,4	74.748,04	5,3	444.054,58	-17,0	88.810,92	44,8	-17,0
66 Gastos Financieros	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00		-
67 Otros Gastos Corrientes	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00		-
7 GASTOS DE INVERSIÓN	2.146.165,87	-	2.374.443,71	10,6	2.485.468,04	4,7	2.354.224,40	-5,3	2.968.625,18	26,1	12.328.927,20	62,8	2.465.785,44	62,8	8,4
71 Gastos en Personal para Inversión	688.403,64	-	766.782,08	11,4	703.220,11	-8,3	727.273,01	3,4	782.494,24	7,6	3.668.173,08	3,3	733.634,62		3,3
73 Bienes y Servicios para Inversión	419.661,59	-	822.052,03	95,9	885.613,46	7,7	616.338,54	-30,4	956.293,58	55,2	3.699.959,20	22,9	739.991,84		22,9
75 Obras Públicas	1.021.853,48	-	769.520,74	-24,7	880.973,15	14,5	724.794,09	-17,7	921.467,72	27,1	4.318.609,18	-2,6	863.721,84		-2,6
77 Otros Gastos de Inversión	16.247,16	-	16.088,86	-1,0	15.661,32	-2,7	24.302,20	55,2	25.953,99	6,8	98.253,53	12,4	19.650,71		12,4
78 Transferencias y Donaciones para Inversión	0,00	-	0,00	-	0,00	-	261.516,56	-	282.415,65	8,0	543.932,21	-	108.786,44		-

Cuenta	2014		2015		2016		2017		2018		TOTAL PROMEDIO		PROMEDIO PERIODO		CRECIMIENTO
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	US \$	%	US \$	%	
8 GASTOS DE CAPITAL	82.551,82	-	90.626,17	9,8	73.982,85	-18,4	110.037,78	48,7	313.700,38	185,1	670.899,00	3,4	134.179,80	3,4	39,6
84 Bienes de Larga Duración	82.551,82	-	90.626,17	9,8	73.982,85	-18,4	110.037,78	48,7	313.700,38	185,1	670.899,00	39,6	134.179,80		39,6
87 Inversiones Financieras	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00		-
9 APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	295.286,29	-	236.331,49	-20,0	225.916,70	-4,4	168.545,22	-25,4	122.609,29	-27,3	1.048.688,99	5,3	209.737,80	5,3	-19,7
96 Amortización de la Deuda Pública	134.941,73	-	154.680,33	14,6	208.724,29	34,9	128.545,22	-38,4	97.609,29	-24,1	724.500,86	-7,8	144.900,17		-7,8
97 Pasivo Circulante	160.344,56	-	81.651,16	-49,1	17.192,41	-78,9	40.000,00	132,7	25.000,00	-37,5	324.188,13	-37,2	64.837,63		-37,2
TOTAL GENERAL	8.445.965,20		8.354.372,63		8.906.200,70		8.231.159,62		10.555.370,53			5,7	8.898.613,74		

		15,5	15,9	18,1	20,1	16,6	-								
INGRESOS PROPIOS		739.178,08	45,4	703.541,25	48,5	902.874,29	53,6	932.038,28	55,9	1.002.012,77	54,5	4.279.644,67	7,9	855.928,93	
11 Impuestos	228.024,84	30,8	225.736,23	32,1	274.028,41	30,4	303.464,83	32,6	379.598,70	37,9	1.410.853,01	13,6	282.170,60		
13 Tasas y Contribuciones	257.657,04	34,9	259.505,30	36,9	366.499,47	40,6	382.268,17	41,0	372.563,07	37,2	1.638.493,05	9,7	327.698,61		
14 Venta de Bienes y Servicios	253.496,20	34,3	218.299,72	31,0	262.346,41	29,1	246.305,28	26,4	249.851,00	24,9	1.230.298,61	-0,4	246.059,72		

TRANSFERENCIAS TOTALES		3.030.014,32	63,4	2.762.093,84	62,6	2.919.035,15	58,6	2.988.338,45	64,4	3.436.214,92	56,8	15.135.696,68	3,2
18 Transferencias y Donaciones Corrientes	830.561,48	27,4	687.869,83	24,9	722.797,92	24,8	656.369,81	22,0	768.636,25	22,4	3.666.235,29	-1,9	
28 Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión	2.199.452,84	72,6	2.074.224,01	75,1	2.196.237,23	75,2	2.331.968,64	78,0	2.667.578,67	77,6	11.469.461,39	4,9	

REMUNERACIONES		1.401.733,16		1.626.879,61		1.592.922,54		1.463.202,59		1.575.191,93		7.659.929,83	3,0
51 Gastos en Personal	713.329,52	50,9	860.097,53	52,9	889.702,43	55,9	735.929,58	50,3	792.697,69	50,3	3.991.756,75	2,7	
71 Gastos en Personal para Inversión	688.403,64	49,1	766.782,08	47,1	703.220,11	44,1	727.273,01	49,7	782.494,24	49,7	3.668.173,08	3,3	

SERVICIO DE LA DEUDA		163.725,32		183.529,83		236.612,55		166.702,88		139.624,06		890.194,64	-3,9
56 Gastos Financieros	28.783,59	17,6	28.849,50	15,7	27.888,26	11,8	38.157,66	22,9	42.014,77	30,1	165.693,78	9,9	
96 Amortización de la Deuda Pública	134.941,73	82,4	154.680,33	84,3	208.724,29	88,2	128.545,22	77,1	97.609,29	69,9	724.500,86	-7,8	

Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.



ANEXO N° 5.3.2.

ANÁLISIS VERTICAL DE INGRESOS Y GASTOS: PERIODO 2014 - 2018



CUADRO ANEXO N° 5.3.3.

CANTÓN GIRÓN: Análisis Vertical de Ingresos y Gastos: Periodo 2014 - 2018.

Cuenta	2014		2015		2016		2017		2018		TOTAL PROMEDIO		PROMEDIO PERIODO	
	USD	%	US \$	%	US \$	%								
A TOTAL INGRESOS	4.777.657,07	100,0	4.414.461,28	100,0	4.984.230,20	100,0	4.637.716,26	100,0	6.045.095,37	100,0	18.814.064,81	100,0	4.703.516,20	100,0
1 INGRESOS CORRIENTES	1.626.845,89	34,1	1.449.266,32	32,8	1.685.866,30	33,8	1.667.085,53	35,9	1.838.625,67	30,4	6.429.064,04	34,2	1.607.266,01	34,2
11 Impuestos	228.024,84	14,0	225.736,23	15,6	274.028,41	16,3	303.464,83	18,2	379.598,70	20,6	1.031.254,31	16,0	257.813,58	16,0
13 Tasas y Contribuciones	257.657,04	15,8	259.505,30	17,9	366.499,47	21,7	382.268,17	22,9	372.563,07	20,3	1.265.929,98	19,7	316.482,50	19,7
14 Venta de Bienes y Servicios	253.496,20	15,6	218.299,72	15,1	262.346,41	15,6	246.305,28	14,8	249.851,00	13,6	980.447,61	15,3	245.111,90	15,3
17 Rentas de Inversiones y Multas	57.106,33	3,5	57.855,24	4,0	60.194,09	3,6	78.677,44	4,7	67.976,65	3,7	253.833,10	3,9	63.458,28	3,9
18 Transferencias y Donaciones Corrientes	830.561,48	51,1	687.869,83	47,5	722.797,92	42,9	656.369,81	39,4	768.636,25	41,8	2.897.599,04	45,1	724.399,76	45,1
19 Otros Ingresos	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
2 INGRESOS DE CAPITAL	2.224.652,84	46,6	2.095.954,63	47,5	2.196.920,95	44,1	2.385.518,64	51,4	2.680.178,67	44,3	8.903.047,06	47,3	2.225.761,77	47,3
24 Venta de Activos no Financieros	25.200,00	1,1	21.730,62	1,0	683,72	0,03	53.550,00	2,2	12.600,00	0,5	101.164,34	1,1	25.291,09	1,1
27 Recuperación de Inversiones	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
28 Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión	2.199.452,84	98,9	2.074.224,01	99,0	2.196.237,23	100,0	2.331.968,64	97,8	2.667.578,67	99,5	8.801.882,72	98,9	2.200.470,68	98,9
3 INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	926.158,34	19,4	869.240,33	19,7	1.101.442,95	22,1	585.112,09	12,6	1.526.291,03	25,2	3.481.953,71	18,5	870.488,43	18,5
36 Financiamiento Público	80.112,48	8,6	162.845,73	18,7	306.595,92	27,8	113.109,29	19,3	331.365,04	21,7	662.663,42	19,0	165.665,86	19,0
37 Saldos Disponibles	670.284,05	72,4	496.333,93	57,1	478.166,23	43,4	295.609,87	50,5	1.110.059,97	72,7	1.940.394,08	55,7	485.098,52	55,7
38 Cuentas Pendientes por Cobrar	175.761,81	19,0	210.060,67	24,2	316.680,80	28,8	176.392,93	30,1	84.866,02	5,6	878.896,21	25,2	219.724,05	25,2
B TOTAL GASTOS	3.668.308,13		3.939.911,35		3.921.970,50		3.593.443,36		4.510.275,16		15.123.633,34		3.780.908,34	
5 GASTOS CORRIENTES	1.036.549,70	28,3	1.137.492,68	28,9	1.097.036,29	28,0	908.572,74	25,3	1.009.675,67	22,4	4.179.651,41	27,6	1.044.912,85	27,6
51 Gastos en Personal	713.329,52	68,8	860.097,53	75,6	889.702,43	81,1	735.929,58	81,0	792.697,69	78,5	3.199.059,06	76,5	799.764,77	76,5
53 Bienes y Servicios de Consumo	160.446,51	15,5	169.733,32	14,9	118.319,43	10,8	51.646,76	5,7	64.458,88	6,4	500.146,02	12,0	125.036,51	12,0
56 Gastos Financieros	28.783,59	2,8	28.849,50	2,5	27.888,26	2,5	38.157,66	4,2	42.014,77	4,2	123.679,01	3,0	30.919,75	3,0
57 Otros Gastos Corrientes	18.379,74	1,8	29.973,04	2,6	28.781,05	2,6	56.322,20	6,2	78.623,48	7,8	133.456,03	3,2	33.364,01	3,2
58 Transferencias y Donaciones Corrientes	115.610,34	11,2	48.839,29	4,3	32.345,12	2,9	26.516,54	2,9	31.880,85	3,2	223.311,29	5,3	55.827,82	5,3
6 GASTOS DE PRODUCCIÓN	157.752,19	4,3	101.017,40	2,6	39.566,62	1,0	70.970,33	2,0	74.748,04	1,7	369.306,54	2,4	92.326,64	2,4
61 Gastos en Personal para Producción	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
63 Bienes y Servicios de Consumo	157.752,19	15,2	101.017,40	8,9	39.566,62	3,6	70.970,33	7,8	74.748,04	7,4	369.306,54	8,8	92.326,64	8,8
66 Gastos Financieros	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
67 Otros Gastos Corrientes	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
7 GASTOS DE INVERSIÓN	2.146.165,87	58,5	2.374.443,71	60,3	2.485.468,04	63,4	2.354.224,40	65,5	2.968.625,18	65,8	9.360.302,02	61,9	2.340.075,51	61,9
71 Gastos en Personal para Inversión	688.403,64	32,1	766.782,08	32,3	703.220,11	28,3	727.273,01	30,9	782.494,24	26,4	2.885.678,84	30,8	721.419,71	30,8
73 Bienes y Servicios para Inversión	419.661,59	19,6	822.052,03	34,6	885.613,46	35,6	616.338,54	26,2	956.293,58	32,2	2.743.665,62	29,3	685.916,41	29,3
75 Obras Públicas	1.021.853,48	47,6	769.520,74	32,4	880.973,15	35,4	724.794,09	30,8	921.467,72	31,0	3.397.141,46	36,3	849.285,37	36,3
77 Otros Gastos de Inversión	16.247,16	0,8	16.088,86	0,7	15.661,32	0,6	24.302,20	1,0	25.953,99	0,9	72.299,54	0,8	18.074,89	0,8
78 Transferencias y Donaciones para Inversión	0,00	-	0,00	-	0,00	-	261.516,56	11,1	282.415,65	9,5	261.516,56	2,8	65.379,14	2,8

Cuenta	2014		2015		2016		2017		2018		TOTAL PROMEDIO		PROMEDIO PERIODO	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
8 GASTOS DE CAPITAL	82.551,82	2,3	90.626,17	2,3	73.982,85	1,9	110.037,78	3,1	313.700,38	7,0	357.198,62	2,4	89.299,66	2,4
84 Bienes de Larga Duración	82.551,82	100,0	90.626,17	100,0	73.982,85	100,0	110.037,78	100,0	313.700,38	100,0	357.198,62	100,0	89.299,66	100,0
87 Inversiones Financieras	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
9 APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	295.286,29	8,0	236.331,49	6,0	225.916,70	5,8	153.238,05	4,3	144.036,83	3,2	910.772,53	6,0	227.693,13	6,0
96 Amortización de la Deuda Pública	134.941,73	45,7	154.680,33	65,5	208.724,29	92,4	128.545,22	83,9	97.609,29	67,8	626.891,57	68,8	156.722,89	68,8
97 Pasivo Circulante	160.344,56	54,3	81.651,16	34,5	17.192,41	7,6	24.692,83	16,1	46.427,54	32,2	283.880,96	31,2	70.970,24	31,2
TOTAL GENERAL	8.445.965,20		8.354.372,63		8.906.200,70		8.231.159,62		10.555.370,53		3.937.698,15		8.484.424,54	

		15,5		15,9		18,1		20,1		16,6		17,4		17,4
INGRESOS PROPIOS	739.178,08	45,4	703.541,25	48,5	902.874,29	53,6	932.038,28	55,9	1.002.012,77	54,5	3.277.631,90	51,0	819.407,98	51,0
11 Impuestos	228.024,84	30,8	225.736,23	32,1	274.028,41	30,4	303.464,83	32,6	379.598,70	37,9	1.031.254,31	31,5	257.813,58	31,5
13 Tasas y Contribuciones	257.657,04	34,9	259.505,30	36,9	366.499,47	40,6	382.268,17	41,0	372.563,07	37,2	1.265.929,98	38,6	316.482,50	38,6
14 Venta de Bienes y Servicios	253.496,20	34,3	218.299,72	31,0	262.346,41	29,1	246.305,28	26,4	249.851,00	24,9	980.447,61	29,9	245.111,90	29,9

TRANSFERENCIAS TOTALES	3.030.014,32	63,4	2.762.093,84	62,6	2.919.035,15	58,6	2.988.338,45	64,4	3.436.214,92	56,8	11.699.481,76	62,2	2.924.870,44	62,2
18 Transferencias y Donaciones Corrientes	830.561,48	27,4	687.869,83	24,9	722.797,92	24,8	656.369,81	22,0	768.636,25	22,4	2.897.599,04	24,8	724.399,76	24,8
28 Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión	2.199.452,84	72,6	2.074.224,01	75,1	2.196.237,23	75,2	2.331.968,64	78,0	2.667.578,67	77,6	8.801.882,72	75,2	2.200.470,68	75,2

REMUNERACIONES	1.401.733,16		1.626.879,61		1.592.922,54		1.463.202,59		1.575.191,93		6.084.737,90	32,3		
51 Gastos en Personal	713.329,52	50,9	860.097,53	52,9	889.702,43	55,9	735.929,58	50,3	792.697,69	50,3	3.199.059,06	52,6		
71 Gastos en Personal para Inversión	688.403,64	49,1	766.782,08	47,1	703.220,11	44,1	727.273,01	49,7	782.494,24	49,7	2.885.678,84	47,4		

SERVICIO DE LA DEUDA	163.725,32		183.529,83		236.612,55		166.702,88		139.624,06		750.570,58	4,0		
56 Gastos Financieros	28.783,59	17,6	28.849,50	15,7	27.888,26	11,8	38.157,66	22,9	42.014,77	30,1	123.679,01	16,5		
96 Amortización de la Deuda pública	134.941,73	82,4	154.680,33	84,3	208.724,29	88,2	128.545,22	77,1	97.609,29	69,9	626.891,57	83,5		

Fuente: GAD Municipal del Cantón Girón, Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (asignación inicial e ingresos efectivos para el período 2014 - 2018).

Elaboración: Equipo Consultor.