

Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0307-M

Quito, D.M., 21 de octubre de 2025

**PARA:** Sra. Mishel Andrea Mancheno Dávila  
**Presidenta Encargada de la Asamblea Nacional**

**ASUNTO:** Remisión de Informe para Primer Debate del "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)"

De mi consideración:

Por disposición de la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos, Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, asambleísta Brígida Lucía Pozo Moreta, amparada en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y del artículo 32 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, tengo a bien remitir el Informe para Primer Debate del "**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)**", aprobado el 17 de octubre de 2025, a fin de que se continúe con el trámite respectivo en el Pleno de la Asamblea Nacional.

La Asambleísta ponente del Proyecto es Brígida Lucía Pozo Moreta.

La votación realizada en la sesión 038-CGADCOT-2025-2027, es la siguiente:

**AFIRMATIVO:** (diez) (10); **NEGATIVO:** (cero) (0); **ABSTENCIÓN:** (cero) (0).  
**ASAMBLEÍSTAS AUSENTES:** (cero) (0).

Por la atención que brinde al presente, anticipo mis agradecimientos.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Abg. Ana Belen Molina Negrete  
**SECRETARIO RELATOR**

Anexos:

- Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0303-M
- Informe para Primer Debate PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO

Copia:

Sr. Abg. Jorge Enrique López Terán  
**Prosecretario General**

Srta. Abg. Daniela Anahis Garcia Tite  
**Prosecretario Relator**



**COMISIÓN ESPECIALIZADA Y PERMANENTE NRO. 8**

**COMISIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS  
Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO**

**INFORME PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO**

**QUITO, DISTRITO METROPOLITANO, DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL  
VEINTICINCO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

Brígida Lucía Pozo Moreta <b>PRESIDENTA DE LA COMISIÓN</b>
Cristian Andrés Benavides Fuentes <b>VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN</b>
Silvia Patricia Núñez Ramos
Milton Javier Aguas Flores
Samuel Elías Célleri Gómez
Segundo Manuel Choro Duchi
Sandra Elizabeth Figueroa Aguilar
Pablo Aníbal Jurado Moreno
Carlos Enrique Vargas Quijano
Julio Vicente Patricio Xavier Lasso Mendoza

Índice

<b>1.- NOMBRE Y NÚMERO DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE U OCASIONAL</b>	<b>3</b>
<b>2.- FECHA DEL INFORME</b> .....	<b>3</b>
<b>3.- MIEMBROS DE LA COMISIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>4.- OBJETO</b> .....	<b>3</b>
<b>5.- ANTECEDENTES</b> .....	<b>4</b>
5.1. INFORMACIÓN SOBRE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO, CALIFICACIÓN, NOTIFICACIÓN Y AVOCACIÓN DE CONOCIMIENTO POR PARTE DE LA COMISIÓN .....	4
5.2. REFERENCIA GENERAL DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES REALIZADAS POR LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS Y LAS Y LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPARON EN EL TRATAMIENTO .....	5
5.2.1. <i>Observaciones realizadas por los asambleístas, comparecientes y comisionados en la sesión de la comisión</i> .....	6
5.2.3. <i>Observaciones escritas realizadas por los asambleístas, comparecientes y comisionados</i> .....	75
5.3. DETALLE DE LA SOCIALIZACIÓN REALIZADA POR LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE .....	107
5.4. OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE QUE SIRVA DE SOPORTE PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y REDACCIÓN DEL INFORME CONFORME AL TRÁMITE ESPECIAL QUE SE REALICE .....	108
<b>6.-BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO</b> .....	<b>108</b>
6.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	108
6.2 LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA .....	109
6.3 REGLAMENTO DE LAS COMISIONES ESPECIALIZADAS PERMANENTES Y OCASIONALES .....	111
<b>7.- PLAZO PARA EL TRATAMIENTO</b> .....	<b>113</b>
<b>8.- ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO REALIZADO POR LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN; ..</b>	<b>115</b>
SOBRE EL PLAN DE VIDA .....	115
SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (SOT), DEL CONSEJO TÉCNICO DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y LA SECRETARÍA TÉCNICA	118
SOBRE LA ELIMINACIÓN DEL CAPÍTULO III DEL TÍTULO V Y EL TÍTULO VI DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO EN CUANTO AL RÉGIMEN SANCIONADOR...	120
SOBRE LA COACTIVA.....	121
SOBRE LAS INFRACCIONES LEVES.....	123
SOBRE LAS INFRACCIONES MUY GRAVES .....	127
SOBRE LOS CAMBIOS EN LAS SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS .....	129
<i>Análisis constitucional de la propuesta y tensiones con la legislación vigente</i> .....	135
OTROS APORTES EN LAS SESIONES DE LA COMISIÓN.....	137
<b>9.- CONCLUSIONES DEL INFORME</b> .....	<b>140</b>
<b>10.- RECOMENDACIONES DEL INFORME</b> .....	<b>141</b>
<b>11.- RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME</b> .....	<b>141</b>
<b>12.- ASAMBLEÍSTA PONENTE</b> .....	<b>142</b>
<b>13.- NOMBRE Y FIRMA DE LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME</b> ....	<b>142</b>
<b>14.- EL PROYECTO DE LEY DEBATIDO Y APROBADO, CON SU CORRESPONDIENTE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSIDERANDOS Y ARTICULADO; ACUERDOS, RESOLUCIÓN</b>	

O DEMÁS ACTOS LEGISLATIVOS, SEGÚN CORRESPONDA; SIGUIENDO LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA..... 143

15.- CERTIFICACIÓN DE LA SECRETARIA O SECRETARIO RELATOR DE LOS DÍAS EN QUE FUE DEBATIDO EL PROYECTO DE LEY, ACUERDO, RESOLUCIÓN O DEMÁS ACTOS LEGISLATIVOS, SEGÚN CORRESPONDA.....154

16.- NOMBRE Y FIRMA DE LA SECRETARIA O SECRETARIO RELATOR.....154

17. DETALLE DE ANEXOS .....155

## 1.- NOMBRE Y NÚMERO DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE U OCASIONAL

Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. N° 8.

## 2.- FECHA DEL INFORME

Quito, 17 de octubre de 2025

## 3.- MIEMBROS DE LA COMISIÓN

- 1) Brígida Lucía Pozo Moreta  
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN**
- 2) Christian Andrés Benavides Fuentes  
**VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN**
- 3) Silvia Patricia Núñez Ramos
- 4) Milton Javier Aguas Flores
- 5) Samuel Elías Celleri Gómez
- 6) Segundo Manuel Choro Duchi
- 7) Sandra Elizabeth Figueroa Aguilar
- 8) Pablo Aníbal Jurado Moreno
- 9) Carlos Enrique Vargas Quijano
- 10) Julio Vicente Patricio Xavier Lasso Mendoza

## 4.- OBJETO

El presente informe tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el contenido del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO (UNIFICADO)”.

Este documento recoge el análisis integral del proyecto, las observaciones formuladas durante su tramitación y los aportes recibidos en las sesiones ordinarias de la Comisión.



Para tal efecto, se contó con la comparecencia de autoridades y se recibió en comisión a académicos, expertos y ciudadanos, quienes expusieron criterios técnicos y jurídicos relevantes.

Asimismo, el informe incluye los fundamentos, argumentos, conclusiones y recomendaciones adoptadas por esta Comisión.

## **5.- ANTECEDENTES**

### **5.1. INFORMACIÓN SOBRE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO, CALIFICACIÓN, NOTIFICACIÓN Y AVOCACIÓN DE CONOCIMIENTO POR PARTE DE LA COMISIÓN**

- 5.1.1.** El 07 de septiembre de 2018, la exasambleísta Mae Montaña Valencia presentó a la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, Elizabeth Cabezas Guerrero, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. Este se calificó mediante Resolución CAL-2017-2019-542 de 05 de diciembre de 2018.
- 5.1.2.** El 01 de septiembre de 2020, el doctor Pablo Celi de la Torre, ex presidente del Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social, presentó el “Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. Este se calificó mediante Resolución CAL-2019-2021-355 de 28 de septiembre de 2020.
- 5.1.3.** El 14 de diciembre de 2021, el exasambleísta Ricardo Ulcuango Farinango presentó el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. Este se calificó mediante Resolución CAL-2021-2023-439 de 14 de marzo de 2022.
- 5.1.4.** El 05 de mayo de 2022, el exasambleísta Luis Fernando Almeida Morán presentó el “Proyecto de Ley de Reconocimiento y Garantía de la Vivienda Familiar en las Zonas Rurales del Ecuador (Mi Parcela)”. Este se calificó mediante Resolución CAL-2021-2023-587 de 20 de agosto de 2022.
- 5.1.5.** El 20 de octubre de 2022, el exasambleísta Guido Alberto Chiriboga High presentó el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. Este se calificó mediante Resolución CAL-2021-2023-750 de 02 de diciembre de 2022.



- 5.1.6.** El 23 de abril de 2025, en la misma sesión ordinaria No. 096-2023-2025, la Comisión avocó conocimiento específico del proyecto “Mi Parcela” presentado por Luis Fernando Almeida Morán.
- 5.1.7.** El 23 de abril de 2025, en sesión ordinaria No. 096-2023-2025, la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio avocó conocimiento y unificó las cinco propuestas presentadas por Mae Montaña, Pablo Celi, Ricardo Ulcuango, Luis Almeida y Guido Chiriboga.
- 5.1.8.** El 02 de junio de 2025, en la sesión No. 002-CGADCOT-2025-2027, se aprobó el cronograma de trabajo del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)”.
- 5.1.9.** El 03 de julio de 2025, mediante memorandos AN-CGAD-2025-0160-M y 0161-M, la Presidencia de la Comisión informó el inicio del trámite del proyecto unificado y solicitó observaciones a las y los asambleístas.
- 5.1.10.** El 04 de julio de 2025, mediante memorandos AN-CGAD-2025-0162-M y 0163-M, se comunicó el inicio del trámite del proyecto “Mi Parcela” y se solicitaron observaciones.
- 5.1.11.** El 16 de julio de 2025, en sesión ordinaria No. 010-GADCOT-2025-2027, la Comisión unificó formalmente el proyecto “Reformatoria a la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)” y “Mi Parcela”.
- 5.1.12.** El 19 de julio de 2025, mediante Memorando AN-CGAD-2025-0180-M, la Comisión solicitó al presidente de la Asamblea una prórroga de 90 días para la entrega del informe para primer debate.
- 5.1.13.** El 21 de julio de 2025, mediante Memorando AN-PR-2025-0208-M, el presidente de la Asamblea autorizó la prórroga de 90 días para la presentación del informe.

## **5.2. REFERENCIA GENERAL DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES REALIZADAS POR LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS Y LAS Y LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPARON EN EL TRATAMIENTO**

En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el 13 de junio de 2025, la Comisión socializó el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO” (UNIFICADO), a fin de que la ciudadanía, que tenga interés en la aprobación y

tratamiento de dicho proyecto de ley o que considere que sus derechos puedan ser afectados con el mismo, remitan a la Comisión sus respectivas observaciones.

*5.2.1. Observaciones realizadas por los assembleístas, comparecientes y comisionados en la sesión de la comisión*

El 30 de julio de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 015-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

**Sesión Nro. 015-CGADCOT-2025-2027**

Sesión Nro. 015-CGADCOT-2025-2027	
Participante	Observaciones/Aportes
<b>Luis Fernando Salazar Granda, presidente de CONAGOPARE</b>	<p>“Manifiestar a todos los Señores assembleístas de esta Comisión el ex Señor Prefecto, con los cuales hemos venido trabajando ya muchos años, decirles de parte de nuestro presidente nacional que pide las disculpas debidas por no haber podido comparecer, debido a que él tenía ya una agenda establecida en territorio y le resultó muy complicado tomar un vuelo para estar esta mañana y está la tarde aquí.</p> <p>Venimos con el mayor de los agrados a representarlo y esperamos hacerlo de la mejor manera, estamos profundamente agradecidos, y nos anima de sobremanera esta metodología de trabajo que usted, señora presidenta, está imprimiendo en esta Comisión, el hecho de que los organismos representativos de los niveles de gobierno puedan estar aquí nos permite reconocer que este legislativo quiere hacer un trabajo serio, un trabajo que, a no dudarlo, va a dar excelentes resultados.</p> <p>En anteriores ocasiones hemos tenido la oportunidad de comparecer a esta Comisión, pero este trabajo metodológico y sistémico que usted está imprimiendo, sin desconocer lo que en el pasado fue dejándose como legado de los assembleístas, nos muestra que hay un trabajo serio de su parte, obviamente, no podemos sino, desde CONAGOPARE, respaldar esa acción que usted y ustedes, Señores assembleístas, están imprimiendo a esta Comisión, igual los Señores asesores y equipos técnicos de los Señores assembleístas.</p> <p>En CONAGOPARE siempre va a haber la necesidad de ilustrar criterios, CONAGOPARE es una instancia que no tiene esa capacidad instalada ni esos años de experiencia y de vida que tiene AME y que tiene CONGOPE, estamos apenas en nuestros primeros 25 años de vida institucional, ya ha hecho el Señor assembleísta Jurado una exposición de cómo fue creándose tanto la institucionalidad de los GAD Parroquiales, cuanto la institucionalidad de CONAGOPARE, hoy CONAGOPARE, con presencia en las 24 Provincias del país y con un deseo</p>

permanente de todos y cada uno de esos Señores Presidentes Provinciales de trabajar en sus territorios con mucha vehemencia, con mucho cariño y con mucho compromiso.

Refiriéndonos al Proyecto de Ley, ¿quién podría estar en contra de un Proyecto que tiende a solucionar el tema de los servicios básicos y la infraestructura de vivienda que se necesita y que es deficitaria en la zona rural?, nosotros somos quienes más tenemos que apoyar esa iniciativa, el objetivo del Proyecto es loable, un objetivo que no se lo puede dudar, con legislación clara y proactiva, va a permitir solucionar un problema, pero creemos que estos objetivos pueden no estar siendo suficientemente articulados a otros proyectos y, sobre todo, puede ser que no estén incluidos como dice el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, articulados a los planes sectoriales.

Hay una deficiencia en el país en cuanto a los planes territoriales, la agenda territorial y la agenda nacional territorial no están siendo suficientemente articuladas al Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales no tienen un punto de encuentro con los planes territoriales, una sincera recomendación es que los equipos de los Señores asambleístas vuelvan a chequear lo que dice el Código Orgánico de Planificación y su Reglamento, y todas las políticas nacionales que tienen que ver con esta articulación, que se vuelve imprescindible y necesaria.

Evidentemente, los conceptos que están siendo vertidos por algunos asambleístas en este Proyecto de Ley son conceptos que necesitan tener una mayor integralidad, si estamos planteando servicios básicos y vivienda, pero no estamos hablando del financiamiento, que es clave para poder hacer de la ley una realidad, estamos dejando la legislación en letra muerta, sería muy importante saber que una vez planteadas las reformas legales, tienen el suficiente sustento económico para poder llevarlas a la práctica, generar esa institucionalidad y esa articulación que necesitamos armar entre Gobiernos de Territorio y el Gobierno Nacional hay que buscar los mecanismos para que la institucionalidad pueda ser fortalecida y al momento de ejecutar los proyectos, pueda tener todas las facilidades para hacerlo.

Hay muchos otros aspectos de los cuales podríamos coyunturalmente beneficiarnos, pero creemos que es necesaria una mayor profundización desde CONAGOPARE, nosotros necesitamos trabajar en una evaluación de los años que se ha dictado el COOTAD, es necesario hacer una evaluación del ejercicio de las competencias para saber cuál de los niveles de gobierno está ejecutando verdaderamente las competencias y teniendo su capacidad instalada e ir distribuyéndolas de mejor manera para facilitarnos, como CONAGOPARE, entrar también con instrumentos legales en el ejercicio de esas competencias.

Hay muchas competencias que tienen que ser consideradas, no se puede considerar que los GAD Parroquiales son una instancia mínima, porque esa no es una realidad. Nosotros tenemos juntas Parroquiales, más de 50, que son más grandes que 100 Municipios, por lo tanto, cuando hablamos de volumen de población y de la exigencia de la comunidad, los proyectos se encuentran con una entidad que no tiene nada que ver con la estructura que

tiene un Municipio, allí hay que entrar a hacer un análisis y evaluar toda la posibilidad de ir permitiendo que los GAD Parroquiales vayan teniendo suficiente autoridad y normatividad para ejercer esas competencias, que en muchos de los casos se ven limitadas, decía el Señor asambleísta que hay parroquias que están a tres horas de la cabecera Provincial hay parroquias que están a 10 u 11 horas, por lo tanto, pensar que colocamos la competencia en un GAD Municipal y no en el parroquial es prácticamente denegar la presencia del Estado en esa circunscripción.

En cuanto al tema del agua, creo que esta Comisión tiene un rol importantísimo en la discusión de la nueva Ley de Recursos Hídricos, es necesario armar un estudio profundo para hablar de la gobernanza del agua en su integralidad, a veces creemos que el agua es únicamente el servicio de consumo humano, pero el agua en su integralidad es prácticamente el factor estratégico de desarrollo de los pueblos, no tenemos suficiente estructura institucional ni competencias debidamente redactadas.

En el tema del agua, hay que recordar que más de 7000 instituciones son prestadoras comunitarias del servicio, que es una obligación del Estado, pero que la sociedad civil y las organizaciones son las que están dándole una mano al Estado, es hora de que haya esa corresponsabilidad para poder llevar adelante un programa del agua en su integridad, que permita que el agua sea ese factor de desarrollo y además permita implementar los programas de salud que tanto necesitamos para la lucha contra la desnutrición crónica infantil, a partir de la calidad tanto del servicio de consumo humano como del tratamiento de las aguas servidas en cada uno de los territorios.

Quiero dejar hasta aquí mi intervención, esperando que hayamos podido ilustrar en algo, y manifestarle que desde CONAGOPARE vemos con agrado el objetivo del proyecto, pero creemos necesario que debe profundizarse y actualizarse, porque los proyectos que están tratándose son proyectos que han sido presentados y que tienen un desfase con la legislación que en todos estos años se ha ido generando, es necesario articular para que no tengamos una legislación que no sirva para los caros intereses de los ciudadanos, los GAD Parroquiales están atentos al trabajo de esta Comisión y a la discusión del COOTAD.

Hay mucha necesidad de hacer ese ejercicio, por lo que agradecemos la invitación que nos hicieron a San Pedro de Huaca y también hacerlo en otros territorios rurales, extendemos la cordial invitación para organizar eventos conjuntamente con ustedes, en los cuales logremos la participación de la ciudadanía, que verá con mucho agrado su presencia, señora presidenta y Señores asambleístas, muchísimas gracias”

**Paul Bolívar Jaramillo, asesor jurídico de CONAOPARE**

“Buenas tardes, señora presidenta, Señor vicepresidente, asambleísta Milton Aguas, señoras y Señores asambleístas, gracias por la palabra, para ser breve, agradezco la participación y la invitación solamente quiero ser puntual en estos temas, para nosotros es de gran relevancia ser tomados en cuenta, porque CONAGOPARE nacional es la voz de los 824 Gobiernos

Parroquiales a nivel nacional, no digo 825 porque uno ya se transformó en Cantó, que es una parroquia de Morona Santiago.

Entonces es muy importante solo quiero resaltar algo, una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Parroquiales, que es la segunda, consiste en planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos, el tema de uso y gestión de suelo, en realidad no es una competencia directa de los GAD Parroquiales, sería bueno que se desarrollara un poco más, ya que en el artículo 70 del COOTAD solamente se entrega una facultad al presidente de la junta, conceder permisos provisionales para los espacios públicos.

Sería positivo que esto se desarrolle, porque si de alguna manera se ejerce la autonomía en las parroquias rurales, debería estar mejor definido en la ley, ahora centrándome en el Proyecto de Ley, identifiqué tres características, hay artículos que benefician, artículos contradictorios y artículos inconsistentes, primero, lo que beneficia, y esta es una realidad a nivel nacional, en una parte se archivan todos los procesos sancionatorios que la SOT viene llevando en contra de los Gobiernos Parroquiales.

Casi el 70 % de los Gobiernos Parroquiales están siendo sancionados por la SOT, entonces surge la pregunta, ¿es la SOT el problema?, ¿son los Gobiernos Parroquiales los incumplidos?, ¿o es la ley que está mal redactada?, algo ocurre si hay un 70 % de sancionados además hay que resaltar la discrecionalidad con la que actúa la SOT para sancionar, el tema de la reincidencia es grave, tengo un caso en Loja con un Gobierno Parroquial en donde la zonal absuelve, pero en Quito la matriz lo considera reincidencia y le multa con 10 000 dólares no hay fundamento del porqué, 10 000 dólares para un Gobierno Parroquial que maneja un presupuesto ínfimo golpea directamente la planificación y los servicios que debe brindar.

El presupuesto promedio de un GAD parroquial es de 150 000 a 200 000 dólares, esto afecta obras y servicios se evidencia un abuso discrecional de la SOT. ¿Por qué la SOT se blindó en la ley? Porque la ley está mal construida. Es subjetiva, y la ley no debe ser subjetiva debe ser clara y objetiva, no hace falta aplicar demasiada tecnicidad, en algunos casos sí, pero para redactar una norma basta con que sea clara, respetando las técnicas legislativas, si la regla está bien construida se evitan los abusos, por eso el Proyecto de Ley que archiva los procesos sancionatorios nos parece positivo incluso hemos intentado reunirnos con el superintendente sin éxito para que nos explique qué sucede.

La segunda característica es la contradicción, el proyecto deroga los artículos 92 al 99 de la LOT, donde consta la Secretaría Técnica y la SOT Superintendencia de Ordenamiento Territorial, los deroga completamente y, más adelante, en el mismo proyecto, le entrega la facultad coactiva, entonces, ¿qué mismo?, ¿está derogado o no? hay una contradicción clara además, se propone reformar el artículo 31 literal "G" del COOTAD, pero este habla de

Gobiernos Regionales que aún no están en funcionamiento, ¿cómo puedo reformar algo que no existe en la práctica?

El proyecto tiene partes débiles, pero también partes que benefician a los 824 Gobiernos Parroquiales, esperamos que con su trabajo y apoyo se considere esta problemática que ocurre a Nivel Nacional con la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, en palabras generales, he expuesto la problemática que enfrentamos en territorio, hasta aquí mi intervención, señora presidenta.”

**Cristian Benavides, asambleísta**

“Muchísimas gracias, señora presidenta, gracias por el espacio y más bien saludarles a los delegados de la CONAGOPARE, creo que siempre llevamos el discurso típico de que en el campo se desarrolla la vida, la agricultura y las funciones propias que alimentan a las ciudades, lastimosamente, una cosa es la que se dice, pero en la práctica la ley muy poco responde o respalda a estos sectores.

Quisiera hablar un poco sobre esto que se nos ha comentado, me gustaría exhortarles, aprovechando que ustedes se encuentran acá, a que estas preocupaciones nos las hagan llegar un poco más pulidas para poder llevarlas a un cuerpo legal, sé que estamos dentro de un debate y se analiza una normativa, pero en la última parte vemos que hay un conflicto permanente con las Juntas Parroquiales, estas por ser primarias y de alguna manera pequeñas, cuentan con equipo técnico limitado.

Se planteaba la pregunta, ¿cuál es el presupuesto de una Junta Parroquial? muchas veces es de 120 a 150 mil dólares anuales y en el mejor de los casos sobrepasa los 200 mil, son organizaciones que también tienen necesidades administrativas y funcionales, pero cuyo rango de acción en obra pública es realmente reducido.

Ahí tengo un criterio, aprovechando que se analizará el tema del uso y la gestión del suelo, nos encontramos con varios problemas normativos, uno de ellos es la subdivisión de terrenos rurales, muchas familias humildes no poseen terrenos superiores a una hectárea a veces son menores a media hectárea y resulta que cuando los padres quieren dividir su pequeño patrimonio entre sus hijos, no lo pueden hacer porque existe una restricción legal que exige superar ese límite mínimo.

Esto imposibilita que las familias entreguen a sus herederos lo que legítimamente desean, considero que este es un tema importante porque el uso de suelo está enmarcado en la Ley, tendríamos la oportunidad de abordarlo de manera más técnica y buscar soluciones, de igual manera, las expropiaciones generan conflictos, muchas Municipalidades quieren expropiar suelo rural para protección ambiental, como en el caso de fuentes de agua, pero no existe claridad ni alternativa legal para realizar el proceso de manera efectiva, en mi experiencia, lo resolvimos con convenios con juntas de agua, aunque no es el mecanismo adecuado, no todos los Municipios tienen capacidad económica para realizar los costosos estudios necesarios.

Cierro mi intervención recordando que en la ruralidad se requieren recursos y maquinaria, sobre todo para vialidad, muchas veces esta maquinaria se destruye cuando es incautada por minería ilegal, sería importante exhortar a las entidades gubernamentales a no destruirla, sino destinarla a los Gobiernos Parroquiales, que realmente la necesitan, los Presidentes de Juntas Parroquiales son los primeros a quienes acude la gente, porque no siempre pueden llegar a un Alcalde o Prefecto, por eso, creo que los Prefectos deberían ser elegidos con voto popular rural para garantizar un acercamiento real con el territorio”.

**Milton Aguas, asambleísta**

“Gracias presidenta el Señor presidente encargado, solo quiero agradecer a los delegados de CONAGOPARE estamos construyendo ese trabajo dedicado y específico en beneficio de las Juntas Parroquiales, este Proyecto de Ley, en cambio, sí trae beneficios para las Juntas Parroquiales. Yo creo que tenemos que desechar lo obsoleto y lo que está contradictorio, y más bien enfocarnos en las partes positivas de este Proyecto de Ley o de estos Proyectos de Ley Unificados, pero siempre con el acompañamiento de las Juntas Parroquiales es importantísima la presencia de ustedes como Juntas Parroquiales, estamos construyendo las leyes en territorio también y que nos sigan acompañando.

Nos acompañaron gentilmente en la Provincia de Tulcán gracias, Señor vicepresidente encargado, nos recibieron con mucho cariño y estamos muy felicitados de poder trabajar estas leyes en territorio, y así es como debemos seguir adelante, solo quiero manifestar que en estos Proyectos de Ley sí debemos ser muy meticulosos en el tema de las interpretaciones y en el tema de las contraposiciones de funciones, porque las Juntas Parroquiales quedan a un lado como figura representativa.

Acertadamente coincido con usted, Señor presidente las contraposiciones con las prefecturas, sobre todo, son muy complicadas no se llega ni con la vialidad ni con los servicios básicos a las Parroquias, y ahí es cuando necesitamos una autonomía más efectiva de las juntas Parroquiales, pero con recursos.

Sin recursos, lamentablemente no pueden ser y no digo solo lo económico, sino también lo técnico estábamos escuchando la intervención, que es con una sanción, se les llevan tres meses de presupuesto así, de la nada imagínese cómo puede ser un administrador sin presupuestos, sin poder pagar ni siquiera los haberes de los funcionarios que incluso están trabajando.

Y agradezco al Señor presidente Daniel Noboa y a la señora ministra de Trabajo en los techos presupuestales para los funcionarios de las Juntas Parroquiales, estamos construyendo este trabajo con CONAGOPARE, y eso es lo que está rezagado por años.

Entonces, solo pongo en la mesa para la construcción de estas leyes estas dos temáticas, porque sí es un hilo muy fino el tema con las prefecturas, sobre todo, muchas gracias, Señor presidente, y nuevamente agradecido de la exposición de CONAGOPARE esperamos tenerlos en otras oportunidades acá”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“Muchísimas gracias, Presidente encargado, sí es importante estas comparecencias son importantes, la verdad enterarnos de que en una multa que no queda claro por qué se la dio, se va buena parte del presupuesto de toda una Junta Parroquial, es increíble, ¿no?”

No nos enteraríamos de estas cosas si no hubiese estos testimonios y peor aún en situaciones en donde la mayor parte del presupuesto, yo no sé si me lo confirman los representantes de la CONAGOPARE, es lo que llaman gasto corriente, queda poco margen para inversión en esos presupuestos, y las necesidades siguen siendo acuciantes en los sectores rurales.

Así que, Señor presidente, brevemente y sin ocupar mucho tiempo, solicitaría para una próxima reunión la comparecencia de los representantes de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y de la Secretaría del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, porque alrededor de estos temas gira mucho la cuestión de las Juntas Parroquiales, así que yo solicitaría esa comparecencia mientras construimos este cuerpo de Ley, Señor presidente, muchas gracias”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Muchas gracias, Señor Presidente encargado y bueno, pues también felicitar la intervención de los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, yo tengo algunos temas que me interesaría que me pudieran ayudar a esclarecer, de hecho, cuando nosotros hablamos de la legalidad de la tierra, siempre estamos también vinculando a lo que es la Secretaría de Tierras y lo digo con mucho orgullo hubo una época en donde esta legalización funcionaba de una manera muy precisa, porque teníamos continuamente espacios que eran ya legalizados.

Hoy por hoy no vemos esa oportunidad ni que actúen con pertinencia, porque no está trabajando realmente esta Secretaría de Tierras no hay esa legalización continua que les hace falta al sector rural, yo sí creo que allí hay una deficiencia que debería incluso ser tratada desde la política del Ejecutivo, porque no existe ese trabajo como debería darse y claro está, el tema también de la asignación de presupuestos en cuanto se refiere a trabajar con el tema de agua potable en las comunidades y el sector de saneamiento, que tampoco se ve ese aporte presupuestario para poder ir resolviendo estos problemas que son fundamentales en el sector rural, entendiéndolo eso, y lo digo con mucha pena, porque yo he visto a Presidentes de Juntas Parroquiales ir de Municipio en Municipio, de Prefectura en Prefectura, pidiendo ayuda con maquinaria para resolver problemas de vialidad.

Su ingreso a las parroquias, que son responsabilidades incluso del mismo Ministerio de Obras Públicas, no son atendidos y claro, eso les afecta durísimo porque a la final no tienen este ingreso económico a través del turismo, mucha gente va a las Parroquias a hacer turismo, pero solo cuando sus vías están bien, cuando son bien atendidas, cuando tienen agua potable, cuando tienen saneamiento, pero no hay y lamentablemente, al ver toda esta deficiencia que va desde el Estado, desde el Ejecutivo y sus Ministerios, todo se recarga en las Juntas Parroquiales, que por darle una respuesta a su población tienen que estar pidiendo ayuda con maquinaria y presupuesto, y muchas veces no lo consiguen.

Entonces, si no logramos resolver eso, por más leyes que aprobemos, si no hay una política de Estado, si no hay el presupuesto necesario para atender a estos sectores y cumplir las competencias que les corresponden, ¿Cómo podemos luego exigir que se cumpla una ley? ¿Cómo podemos exigirles a las Juntas Parroquiales que hagan su trabajo? Por eso, lo digo más como mensaje, sí es importante que el Estado, el Gobierno, los Ministerios y quien corresponda cumplan lo que se debe, para que en función de eso estas Juntas Parroquiales, considerando el bajo presupuesto que tienen, al menos puedan hacer algo, eso no más es mi aporte, Señor presidente”

**Luis Fernando Salazar, abogado**

“Muchas gracias a los Señores asambleístas por esta preocupación, que yo sé que se va a transformar en solución a muchos de los problemas que tenemos actualmente, en la Ley de Alivio Financiero y en su Reglamento se establece que la maquinaria incautada a la minería ilegal, que son más o menos unas 178 maquinarias, está pudriéndose allí en Tena, esa maquinaria debería pasar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, léase Juntas Parroquiales, o sea, hay una solución puntual y viable.

Es cuestión de que haya una minga institucional con la función judicial para resolver esos procesos, porque ya la maquinaria está declarada del Estado, pero falta la entrega. Y lo que le estamos proponiendo al Ministerio de Obras Públicas es hacer un programa de vialidad rural con financiamiento del ministerio, porque a veces el justificativo es que las juntas no pueden manejar, pero nosotros les decimos que sí podemos.

En la vía de San Lorenzo permanentemente hay derrumbes y el Presidente de la Junta Parroquial, contra viento y marea e incluso contra recomendación de la Contraloría, saca su gallineta y anuncia: ya hay paso en la vía de San Lorenzo durante la noche trabajamos y ya la vía está expedita, facilitando la libre circulación, entonces, si se pusieran cien de esas 178 maquinarias en un programa de vialidad rural, con presupuesto del Ministerio y en coordinación con los Consejos Provinciales y los Gobiernos Parroquiales, creo que sí se podría dar solución.

El otro tema que se planteaba es la multa del Azud, que a nosotros nos espeluzna, la multa es por no publicar en el Registro Oficial el PDOT, y la sanción es elevadísima, hay alguien en la Superintendencia de Ordenamiento Territorial que, con látigo en mano, clava la multa por todo incumplimiento del Municipio o del Consejo Provincial.

Creemos que eso puede ser solucionado con voluntad política cuando vamos al Registro Oficial, explicamos que incumplimos la fecha de publicación porque no tenemos ni el personal ni el presupuesto para hacerlo ese es un problema que merece atención puntual y que podrían ayudarnos a solucionar, porque pesa sobre 600 Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales”.

El 15 de agosto de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 020-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

### Sesión Nro. 020-CGADCOT-2025-2027

Sesión Nro. 020-CGADCOT-2025-2027	
Participante	Observaciones/Aportes
Pablo Iglesias, Superintendente de Ordenamiento Territorial	<p>“Señora Lucía Pozo Moreta, Señora presidenta de la comisión, muchas gracias por recibirme, señoras asambleístas, ciudadanía que nos está escuchando en este momento. Les agradezco muchísimo por este espacio. Me voy a referir a ciertos temas, quisiera compartirles en un momento más una presentación que hemos preparado con el equipo de trabajo de la superintendencia. Nos atañen ciertas, digamos, propuestas que ya se han presentado a la Asamblea en forma de reforma legal; sin embargo, hay algunas que nos preocupan, sobre todo las que buscan eliminar todo el capítulo tres de la ley que involucra a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Nuestro trabajo justamente será, en esta presentación, defender lo que hace la superintendencia, lo que hace por el país y el impacto que está teniendo desde que hemos tomado la superintendencia en el año 2021, lo que hemos logrado y cómo hemos venido transformando la planificación territorial y el ordenamiento territorial como algo mucho más serio de lo que se venía llevando.</p> <p>Tenemos que tener en contexto en qué país se inserta la Superintendencia de Ordenamiento Territorial. Esa es una propuesta que nace como un efecto de usar el control para trabajar sobre ciertas circunstancias que estaban sucediendo en el país, un país que crece de forma irregular, áreas urbanas que crecen sin ningún tipo de control, urbanizaciones que crecen sobre áreas de riesgos naturales, urbanizaciones que crecen sobre áreas naturales protegidas, áreas naturales protegidas que se pierden año a año justamente por el mal uso, suelos que se transforman desde zonas agrícolas a zonas urbanas o incluso a otro tipo de usos, restando o aminorando la capacidad del país para producir alimentos y afectando la soberanía alimentaria del mismo.</p> <p>Todos estos efectos traen consecuencias sumamente severas que al final tienen un costo, un costo alto para el país, un costo financiero que año a año tanto los Gobiernos Autónomos Descentralizados como el Estado central tienen que básicamente cubrir, y si es que no se los cubre, pues se convierten en deuda hacia el futuro.</p> <p>Todo esto sucede en el país todavía y, para eso, diferentes acciones que suceden en el territorio hacen que se cree la Superintendencia de Ordenamiento Territorial como una propuesta para trabajar en esos problemas bajo un esquema de control.</p>

Debo decir que, tras ya cuatro años de gestión bajo mi autoridad en esa superintendencia, hemos tenido resultados bastante interesantes, que es lo que vamos a compartir. Si me permite, señor presidente, me voy a compartir una presentación en este momento.

El ordenamiento territorial constituye uno de los instrumentos más poderosos para orientar el desarrollo sostenible de un país. No se trata únicamente de un ejercicio técnico de planificación, sino de un mecanismo de justicia espacial que busca distribuir de manera equitativa las oportunidades, recursos y servicios, garantizando el bienestar colectivo y la protección de los ecosistemas. En el contexto ecuatoriano, la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT) responde a la necesidad de asegurar que las políticas públicas y los planes de desarrollo territorial se ejecuten con coherencia, legalidad y responsabilidad. Su existencia, lejos de representar una amenaza para la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), constituye una garantía para el cumplimiento efectivo de la Constitución y la ley.

Desde un enfoque constitucional, el Estado ecuatoriano está llamado a garantizar un desarrollo equilibrado, sustentable y solidario en todas las regiones del país. La Constitución, en su artículo 3, reconoce como deber primordial del Estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover un orden territorial equilibrado que integre y articule las distintas realidades geográficas y culturales”. Este mandato encuentra su concreción práctica en la planificación territorial, entendida como la herramienta para organizar el espacio, regular el uso del suelo, prevenir riesgos y orientar la inversión pública. Sin embargo, para que este proceso sea efectivo, se requiere un ente de control que asegure que las competencias de planificación sean ejercidas con responsabilidad, transparencia y sujeción a la norma. Ese rol corresponde a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, órgano técnico de control y vigilancia creado para fortalecer la institucionalidad del sistema nacional de ordenamiento territorial.

Uno de los principales argumentos en favor de la Superintendencia es que su función no vulnera la autonomía de los GAD, sino que la complementa. Mientras los gobiernos locales tienen la competencia para planificar y ejecutar el ordenamiento de su territorio, la Superintendencia se encarga de verificar el cumplimiento de los principios y normas que rigen dicha competencia, tal como la Contraloría General del Estado controla el uso de los recursos públicos sin sustituir las decisiones administrativas. Este diseño institucional responde a un equilibrio entre autonomía y control: los GAD son autónomos en su gestión, pero no soberanos frente a la ley. Por tanto, el control que ejerce la SOT garantiza la legalidad y evita la discrecionalidad en la gestión territorial.

En la práctica, el trabajo de la Superintendencia se basa en un modelo de tres fases: vigilancia, control y sanción, orientado a la prevención antes que a la represión. En la primera fase, la institución realiza acciones de vigilancia que buscan advertir y prevenir posibles incumplimientos normativos, ofreciendo acompañamiento técnico y orientación a los GAD.

Solo cuando se constatan infracciones a la ley o a los instrumentos de planificación, se activa la fase de control, que incluye la posibilidad de corrección o remediación por parte del gobierno local. Finalmente, las sanciones, aplicadas como último recurso, se imponen de forma proporcional, considerando la capacidad económica del sujeto sancionado y la gravedad de la falta.

Este enfoque pedagógico y preventivo ha mostrado resultados concretos. Desde 2022, la Superintendencia ha tramitado 375 procedimientos sancionadores, pero sobre todo ha realizado más de 3.700 asistencias técnicas y firmado convenios con organismos como CONGOPE, AME y CONAGOPARE, lo que refleja un trabajo de fortalecimiento institucional más que punitivo. Gracias a estas acciones, el nivel de registro de los instrumentos de planificación territorial alcanzó un 96 % a escala nacional, cuando en años anteriores apenas llegaba al 50 %. Este avance representa un salto cualitativo en la gestión pública, pues asegura que cada territorio del país cuente con un plan de desarrollo y uso de suelo que oriente su crecimiento urbano y rural conforme a criterios técnicos y ambientales.

Sin embargo, el papel de la Superintendencia trasciende la mera verificación de cumplimiento. Su función es estratégica para enfrentar los desafíos estructurales del país. La expansión urbana desordenada, la pérdida acelerada de suelos agrícolas y forestales, y la vulnerabilidad ante desastres naturales evidencian las consecuencias de décadas de falta de planificación. Según datos oficiales, Ecuador pierde aproximadamente 94.000 hectáreas de bosque cada año, lo que afecta la biodiversidad, la seguridad alimentaria y la resiliencia frente al cambio climático. Asimismo, los eventos naturales como inundaciones y deslizamientos generan graves pérdidas humanas y económicas, en gran medida por la ocupación inadecuada del suelo. La SOT, al promover el cumplimiento de las normas sobre uso del suelo, gestión de riesgos y normas ecuatorianas de construcción (NEC), se convierte en un actor esencial para mitigar estos impactos y proteger la vida de las personas.

Otro aspecto relevante es la eficiencia institucional con que la Superintendencia ha venido operando. Con apenas 96 funcionarios y un presupuesto aproximado de 3,3 millones de dólares anuales, ha logrado desarrollar diagnósticos técnicos, planes estratégicos anuales y procesos de control sin requerir incrementos presupuestarios. Esto demuestra que el fortalecimiento del ordenamiento territorial no necesariamente implica mayores gastos públicos, sino una gestión más racional, articulada y eficiente de los recursos.

Por tanto, los argumentos que cuestionan la existencia o pertinencia de la Superintendencia carecen de sustento técnico y jurídico. Lejos de representar una carga burocrática, la institución cumple un papel esencial en la construcción de un Estado planificado, moderno y sostenible. Su intervención garantiza que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial no sean meros documentos decorativos, sino instrumentos vinculantes, coherentes con las políticas nacionales y con los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución.

En conclusión, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial no solo es necesaria, sino indispensable para la consolidación de un modelo de desarrollo equilibrado en el Ecuador.

Su labor preventiva, técnica y de control asegura que los gobiernos locales ejerzan su autonomía dentro del marco de la legalidad, promoviendo territorios seguros, planificados y sostenibles. En un país marcado por la desigualdad territorial, la presión sobre los ecosistemas y la vulnerabilidad ante los riesgos naturales, fortalecer la institucionalidad del ordenamiento territorial no es una opción: es una obligación constitucional y una condición para garantizar el buen vivir de las generaciones presentes y futuras.”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“Muchas gracias, Señora presidenta. Reitero, intentaré ser lo más breve posible por respetar los tiempos de cada quien en esta comisión. Sí, yo también quiero agradecer la presentación del Magíster Pablo Iglesias y decirle que, en efecto, el ordenamiento territorial es una actividad necesarísima y que no se puede eliminar una Superintendencia que intenta hacer un control. Y digo que intenta porque no siempre se lo logra. Magíster, yo, por ejemplo, vivo en una parroquia rural de Quito y ahí siento que hay un desequilibrio entre lo que es el GAD cantonal, Quito mismo, y el GAD parroquial, Nayón. Porque me consta que el presidente de la Junta Parroquial de Nayón, que se llama Daniel Anaguano, que no sé sinceramente cuál es su filiación política y la verdad no me interesa indagarlo, porque no es un problema de filiación política. Usted bien lo ha dicho, los costos son altísimos y no solo materiales.

Al principio usted habló de costos financieros, pero en el desarrollo de su presentación usted ya nos hizo aclaraciones, por lo menos yo lo sentí así, sobre los costos no materiales, los costos naturales, el patrimonio intangible que es tan rico en el Ecuador, riquísimo. Pero volviendo al caso de la Junta Parroquial de Nayón, gobierno rural, pequeño, que no tiene proporción frente al poder que tiene Quito, el GAD cantonal. Tengo que usar nombres propios, Señora presidenta, lo siento mucho, no se trata de hacerle daño absolutamente a nadie, pero si los ejemplos son sin nombres propios, los ejemplos pueden diluirse. Hoy mismo estoy leyendo un libro de Álex Grijelmo sobre la perversión del anonimato y nos costó mucho trabajo, al ser humano, llegar a la identificación con nombres propios, y no todas las constituciones de este planeta hablan del derecho al nombre. En el caso ecuatoriano tenemos un derecho al nombre. Al principio yo hacía la broma de que yo tengo demasiados nombres, no sé por qué alguien creyó que tenían que ponerme tantos nombres, pero volviendo al punto que nos ha traído el Magíster Pablo Iglesias, digo que tengo que dar el nombre propio y este nombre propio es la Universidad UDLA, Universidad de las Américas. Debe ser una buena universidad porque tiene un buen número de estudiantes y no tengo nada que decir contra la universidad en cuanto a su excelencia académica, más bien todo lo contrario, creo que es una buena universidad, pero aquí hay una relación desproporcionada de poder.

La UDLA se instaló en un sitio que, por el tema del territorio, Magíster, no debió hacerlo, porque la UDLA se instaló en una avenida que ahora es terriblemente congestionada, que nos ha complicado la vida a quienes vivimos en la parroquia Nayón. Y quienes conocen Quito pueden quizá entenderme: desde Nayón hasta el Redondel del Ciclista, antes de que se instale la UDLA, hacíamos alrededor de ocho minutos. Hoy, con la UDLA instalada, hacemos entre 45 y 50 minutos porque hay que sortear el tráfico. ¿Quién autorizó esa construcción sin las condiciones necesarias, sin que el territorio lo permita? ¿Quién autorizó? No lo sé, pero fue

en el Gobierno Cantonal de Quito que se dio esa autorización. Y he visto al presidente de la Junta Parroquial, con su poder limitado frente al poder del cantón Quito, ir de arriba para abajo sin resultados; no ha obtenido resultados. Es más, la universidad, más abajo, en el llamado camino viejo a Nayón, ahora construyó un coliseo que le sirve para distintos actos. Cuando son actos con la presencia de padres de familia, pueden ser graduaciones, sortea usted, Magíster, la primera parte de la congestión y se tiene que topar con otra. Y entonces, si antes le tomaba ocho y ahora cincuenta, con la nueva construcción le va a tomar unos quince minutos más sortear la congestión vehicular.

Entonces, yo traigo estos ejemplos que me ha resultado inevitable usar con nombre propio y que no busca perturbarle a nadie. No busco perjudicar a la UDLA, es una universidad, está dando educación a un montón de jóvenes acá en el Ecuador, porque seguramente vienen de distintas partes del Ecuador a esa universidad. Pero cuando no se respeta la vocación natural de los suelos, caemos en estos problemas. Y yo estoy absolutamente consciente, Magíster, de que la tarea que ustedes hacen es importantísima, porque hay que defender no solo el patrimonio material, financiero, económico; hay que proteger la enorme cantidad de otros patrimonios que tiene el Ecuador, que es un país riquísimo, megadiverso, y que si nosotros no defendemos esa mega diversidad, nos la vamos a tirar encima y no estamos actuando responsablemente frente, por ejemplo, en mi caso, a nietos, descendencia, que sí tienen derecho a disfrutar de lo que yo he disfrutado. Pero si destruimos esos patrimonios, estamos actuando muy mal. Usted nos enseñó casos de fotos que no pude identificar todas. Señaló en una de ellas que era Guayaquil, soy guayaquileño, y en efecto hay un concepto de ciudad que a veces arrasa con los patrimonios.

La llamada modernización no respeta el patrimonio muchas veces. Así que yo, presidenta, celebro la presencia del Magíster Pablo Iglesias y que nos haya dado esta exposición, que nos impone otras tareas en la comisión, como contrastar, porque el Magíster ha presentado una suerte de queja, porque escuchamos algún pronunciamiento contra la Superintendencia de Uso y Territorio. Y a veces siento que deberíamos contrastar qué fue lo que se dijo y qué es lo que hoy estamos escuchando. Así que eso es todo, presidenta. Reitero el agradecimiento al Magíster Pablo Iglesias.”

**Cristian Benavides, asambleísta**

“Muchas gracias, Señora presidenta, y a todos quienes están conectados. Bueno, yo igual quiero validar y empujar el trabajo de usted, estimado Pablo Iglesias. Es una labor complicada porque, lastimosamente, muy pocos logramos entender la importancia de una planificación real, sobre todo cuando se trata de cuestiones de base política. Recordemos que los alcaldes vamos por elección popular y, muchas veces, somos empujados por ciudadanía que no es técnica, que no conoce cómo o para qué se planifica. El planificar salva vidas.

Cuando yo llegué, recuerdo, como alcalde, encontré varias cooperativas de vivienda que habían sido autorizadas en lugares donde eran, primero, inaceptables, sin servicios básicos, y otras en plenas laderas de montaña, donde evidentemente su vida estaba en riesgo. Personas muy humildes, que no conocen, y como el municipio y el alcalde les dicen que sí es

posible, pues se emocionan y compran esos lugares, esos terrenos que, sin planificación, yo recuerdo, tuve una situación de una cooperativa de vivienda donde me salía llevar los servicios básicos cerca de tres millones de dólares, llevarles el agua potable, llevarles algunos servicios, y les decía, más fácil me sale comprarles un departamento.

Entonces, la verdad, cuando yo llegué era caótico, por decirlo poco, porque, como les digo, los votantes, los ciudadanos, quieren de alguna manera que se les satisfaga una necesidad tan humana y tan básica como es el tema de la vivienda. Y, lastimosamente, sobre eso se juega demasiado. Les hablo en el caso particular del municipio de Tulcán. La planificación salva vidas, porque cuando se permite o se autoriza construir a la ladera de un río, en una pendiente peligrosa, cuando se le permite al ciudadano, a través de autorizaciones municipales, construir en lugares de riesgo, lugares sísmicos, donde lastimosamente se pueden realizar construcciones no adecuadas, puede suceder lo que ocurrió en Manabí. Prácticamente, ese es el ejemplo de una mala planificación, donde se perdieron miles de vidas, mejor dicho, cientos de vidas que se hubiesen podido salvar si hubiese habido una correcta planificación. En aquel entonces no estamos para juzgar a nadie, pero sí quiero empujarle, estimado Pablo, a que haga su trabajo y siga desempeñando ello. Creo que hace falta muchísimo una correcta difusión de su trabajo, porque la gente a veces no comprende por qué se planifica y lo ven de mala manera.

Este alcalde no me permite, quiero construir dos viviendas en un terreno de 150 metros, quiero parcelarlo, quiero dividirlo, quiero hacer un cuartito, qué sé yo, una media agua, como le llamamos por acá, en algún lugar, porque fue una herencia de mi mamita y porque es el único lugar que tengo y quiero construir ahí. Entonces, es complicado, porque hay un elemento político. Por eso es importantísimo que la Superintendencia pueda informar adecuadamente sobre la importancia de una planificación y los costos que se pueden evitar si se hace una buena planificación. Me refiero a que hay municipios que construyen en lugares inadecuados y posteriormente eso hace que, o bien la obra se abandone, o bien se termine pagando dos o tres veces más el valor de una obra que puede ser importante.

Quiero ser muy breve. En el caso del municipio de Tulcán, por ejemplo, nosotros fuimos de los primeros municipios en aprobar el plan de uso y gestión del suelo. Lo convertimos en una ordenanza, lo aprobamos y, junto al consejo municipal, empezamos una planificación. Allí se hizo un proyecto importante, creo yo el más importante de la ciudad, que es el haber delimitado el área de desarrollo industrial. En Tulcán, lastimosamente, las bodegas están dentro de la ciudad. Al ser una ciudad fronteriza, los tráileres ingresan, destruyen los adoquinados, no por maldad, sino porque se les permitió construir galpones, espacios de parqueaderos y bodegas. Para que cualquier obra persista o sea duradera, porque solo con el hecho de tener un terminal terrestre donde ya hay varios buses de dos pisos que ingresan, destruyen la obra pública.

Gracias a una gestión que se hizo en el 2021, junto al Ministerio de la Producción, Comercio e Inversiones, logramos nosotros tener los permisos para construir la sede, es decir, un polo

de desarrollo en el área industrial, en el parque industrial de Tulcán. Son 200 hectáreas delimitadas, liberadas de varios impuestos, lo que fomentaba o se lograba el fomento de la industrialización, de sacar las bodegas, construir ahí un terminal terrestre. Pero lastimosamente, se lo ve mal desde el lado político y hoy nuevamente están volviendo a hacer todo. Sé que se pagaron consultorías, por ejemplo, para hacer un terminal terrestre cerca de la casa del actual alcalde. Se dejó de lado porque, cuando yo dejé planificado, se lo hacía al lado del aeropuerto de Tulcán, y pues se buscaba una planificación adecuada. Se lo hizo con el sistema ARCGIS, justamente porque ahí estaba la 35, porque tenía los servicios, porque estaba cerca del aeropuerto, cerca de la frontera. Se pagó una consultoría para hacer eso nuevamente, eso está generando gastos innecesarios, consultorías innecesarias.

Casas patrimoniales que nosotros no tocábamos, hoy veo que están derribadas, un montón de casas patrimoniales en Tulcán. Yo no sé cómo están haciendo, pero hoy prácticamente muchas de ellas se han dado los permisos de destrucción. Yo tengo una que era una de las casas patrimoniales, de las pocas que tenían fotografía real en estos días. Entonces es realmente preocupante, doloroso. Lo digo ya como ciudadano, no en base del dolor político ni mucho menos. Creo que no puedo ser mal interpretado, ni tampoco quiero sonar acusador ni dañar la imagen de nadie. Sobre todo, cuando en política uno tiene que ser maduro y entender los momentos. Pero sí quiero invitarle a hacer esos controles, hacerlos de una manera muy proactiva. Nosotros vemos, por ejemplo, que se está buscando sobre suelo productivo unas cooperativas de vivienda. Actualmente se están buscando los mecanismos en la entrada de Tulcán para hacer cementerios, algo así entiendo. En la parte sur de Tulcán hay ganaderos que hoy están muy preocupados de lo que se les ha manifestado.

#### **Pablo Jurado, asambleísta**

Muchas gracias, Señorita presidenta, si sabemos todos que ya las campanas repican también a la del almuerzo. Muchas gracias. Bueno, primero agradecer la intervención de Pablo Iglesias como superintendente de ordenamiento territorial. Él ha manifestado que le preocupa. Alguien, seguramente, filtró alguna información en el sentido de que se quiere eliminar, obviamente, esta intervención, esta unidad, y creo que nunca será nuestro afán. Como así nos ha dicho usted desde el principio, coincidimos, obviamente, todos los asambleístas: mientras más fuertes seamos, es mucho mejor. Y, obviamente, esta superintendencia se sobreentiende que no es político-partidista, sino es técnica.

Al interior de los municipios, como decía Cristian, existimos actores políticos, y por desgracia, las decisiones cuando son eminentemente político-electorales son decisiones irresponsables. Son las decisiones técnicas las que, en definitiva, generan resultados positivos. Yo siempre, y creo que en esto coincidirá Cristian, cuando llegué por primera vez a ser concejal, me sorprendía, porque yo siempre estuve en el plano de periodista más que de político, me sorprendía cómo había peleas internas de los concejales por ser miembros de la Comisión de Planificación y Obras Públicas. Esa era la comisión apetecida, y la otra comisión, recuerdo yo, era la de Abastos y Mercados. Después entendí, obviamente, que era apetecida esa comisión porque hacia allá llegaban los urbanizadores, llegaban los lotizadores, llegaban aquellos que

quieren hacer del territorio lo que se les venga en gana, y seguían convencidos de que en este país se arregla todo con dinero.

Desgraciadamente, esa es una gran realidad, estimado Pablo, que ustedes irán viendo en el transcurrir de su trabajo que desgraciadamente así es lo que sucede en las famosas Comisiones de Planificación y Obras Públicas. También coincidía con la preocupación que tiene Xavier, y la respuesta creo que ya la estoy dando. Desgraciadamente, así proceden, y no les importan los riesgos que vaya a correr el resto de la comunidad como efecto de esas decisiones, insisto, que no son nada técnicas, sino más bien el resultado, en muchas ocasiones, de actos de corrupción.

Los comisarios de la construcción o de las construcciones son otro problema y otro dolor de cabeza que tienen las municipalidades, porque hacia allá, obviamente, el delito depende de dos personas, del corrupto que ofrece o del corruptor y del otro que cae en la tentación, que es el corrupto. Por lo tanto, la participación, la vigilancia y el control técnico, de manera responsable, siempre serán importantes.

Yo recuerdo, y creo que todos somos parte, nuestra presidenta es del cantón Huaca, y ella ha vivido también de cerca. Son chistosos cómo estos señores de las Comisiones de Planificación y Obras Públicas aceptan los planes de vivienda, las urbanizaciones o lotizaciones, les aceptan que dejen los espacios verdes en el filo de las quebradas, donde los niños nunca podrían ir a jugar por el peligro que eso representa. Pero son vivísimos, y les dicen: “sí, dejen nomás eso del espacio verde”, pero el espacio verde es un espacio que tiene altísimo peligro. Desgraciadamente, desde ahí se parte ya en el peligro al que se expone a quienes van a vivir o quienes van a comprar, obviamente, un lote de terreno. Y, para colmo, cuando un vecino denuncia, los comisarios o el funcionario público lo primero que hacen es, “es que vino la ingeniera Lucía Pozo a denunciar”. Entonces, la ingeniera Lucía Pozo se vuelve enemiga de todos estos emprendedores o urbanizadores o lotizadores, y mucha gente, por evitar conflictos, obviamente, se abstiene de hacerlo.

Otra de las cosas, estimado Pablo, en las que tienen que ayudarnos mucho igualmente: hábilmente, los ciudadanos también somos, dizque, “vivísimos”. Cuando empezamos a hacer las cosas en horas de la noche, cuando empezamos en los feriados, cuando empezamos en los fines de semana, donde ni la superintendencia está trabajando, ni el comisario está trabajando, ni el funcionario de control está trabajando. Y, al final, pensamos que de vivos hemos hecho las cosas. Después, cuando se les pide que presenten los planos de las obras o edificaciones, no los tienen, y lo primero que hacen es buscar cómo coimar para evitar las multas y las sanciones.

Felicitarle, Pablo, sigan con ese mismo empeño. Yo sé que es muy difícil, los territorios que tienen que controlar no son tan pequeños, son enormes, pero, en la medida de las posibilidades, ayuden a los municipios, particularmente al control y al ordenamiento de los territorios que, obviamente, son los que, al fin y al cabo, salvarán vidas.”

**Pablo Iglesias, Superintendente de Ordenamiento Territorial**

“Señora presidenta, nuevamente agradecerle por este espacio. Hay algunos temas que se han hablado varios por parte de los señores asambleístas que intervinieron en última instancia. Me llama la atención, por ejemplo, que, según los datos que tenemos nosotros, Nayón, del GAD parroquial del cual hablábamos, no ha registrado todavía su instrumento dentro de la superintendencia. Nos da la idea de que no lo tiene. Y, justamente, tal vez esa es una debilidad al momento de negociar con un GAD tan grande como el de Quito. Tenemos también datos que, por ejemplo, en Tulcán hemos iniciado una investigación por evaluación de actos administrativos y normativos de diverso tipo. En Ibarra, hemos impuesto una sanción de 34 mil dólares por transformación de suelo. Justamente, todo lo que nos están comentando es un tema de trabajo que nos aboca, pero, sin embargo, nos compromete también.

Nosotros entendemos que nos encantaría contar con mucha más información. Por el momento, la fuente principal que tenemos de los problemas que provienen del territorio son justamente las denuncias. Entonces, si ustedes están de acuerdo, Señores asambleístas, también los invito a colocarlos. Tal vez ustedes nos pueden enviar la información que ustedes tienen para nosotros, encantados iniciales de oficio. La verdad es que encontramos muchos problemas en territorio.

Lo que han comentado de la corrupción que puede provenir desde el sector de la construcción, que es un sector que no tiene prácticamente control hasta el apareamiento de las superintendencias, es bastante complicado. Hemos sido testigos y hemos incluso comunicado a las autoridades de ciertos mecanismos que usan algunos grupos para, por ejemplo, coimar a los consejos cantonales para que se resuelvan ordenanzas, etcétera. Hemos comunicado a acciones de la fiscalía; estamos en permanente coordinación con la Contraloría General del Estado.

Entonces, nuestro compromiso por seguir trabajando, como ustedes lo ven técnicamente, esto no es una superintendencia política, no lo va a ser nunca. Lo que buscamos es justamente que, bajo el cumplimiento normativo, se beneficien los municipios y se beneficien sobre todo los y las ciudadanas.

Le agradezco, muchas gracias, presidenta, por ese espacio. Gracias por la intervención de los asambleístas. Veo que tienen bastante experiencia en estos temas. Sé que han sido alcaldes o prefectos, está perfecto. Y creo que con eso nos vamos a ayudar justo para entender mejor estos temas. Y nuevamente, presidenta, gracias por este espacio.”

El 20 de agosto de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 021-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

**Sesión Nro. 021-CGADCOT-2025-2027**



Sesión Nro. 021-CGADCOT-2025-2027

Participante	Observaciones/Aportes
<b>Esteban Orellana, asesor</b>	<p>“Se plantea una reflexión crítica y propositiva respecto de las reformas a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), argumentando que el fortalecimiento de la planificación territorial debe basarse en la coherencia normativa, la madurez institucional y la articulación técnica entre niveles de gobierno. Su exposición, de tono conciliador pero firme, defiende la necesidad de preservar el carácter técnico, operativo y regulatorio de la ley, evitando sobrecargarla con disposiciones que desnaturalicen su propósito o generen conflictos de competencias.</p> <p>El primer eje de su argumento se centra en la incorporación de los planes de vida de pueblos y nacionalidades como instrumentos de ordenamiento territorial. El expositor reconoce el valor de estos planes como expresión de la autoidentificación y autodeterminación cultural, pero advierte que su naturaleza estratégica y social difiere de los fines de la LOOTUGS, cuyo objetivo es la regulación directa del uso y ocupación del suelo. Según su postura, los planes de vida deberían tener un espacio propio en otros cuerpos normativos o en instancias de articulación intercultural, y no insertarse como instrumentos equivalentes a los planes de desarrollo o de uso del suelo, para evitar contradicciones técnicas y jurídicas. En este punto, el argumento central es que la diversidad cultural y territorial del país requiere articulación, no superposición normativa.</p> <p>El segundo aspecto relevante abordado es la propuesta de eliminación del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (CETUGS). La AME sostiene que este órgano, lejos de ser un obstáculo, contribuye a garantizar seguridad jurídica y uniformidad técnica en la aplicación de criterios de uso del suelo a nivel nacional, beneficiando tanto a los GAD como a los inversionistas. Sin embargo, admite que el CETUGS necesita una reforma en su composición, haciéndolo más plural, representativo y flexible para reflejar las diversas realidades territoriales del país. En lugar de suprimirlo, propone fortalecerlo institucionalmente para mejorar la coherencia de la normativa nacional.</p> <p>Un tercer eje argumentativo aborda el rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT). El representante de la AME subraya que la Superintendencia no debe ser vista como un órgano sancionador o persecutorio, sino como un ente de acompañamiento y fortalecimiento institucional. Propone que se revise la proporcionalidad de las sanciones, pues las multas aplicadas actualmente no siempre consideran la capacidad económica de los GAD, afectando especialmente a los municipios pequeños. En su criterio, la SOT debería actuar con criterios de progresividad, proporcionalidad y corresponsabilidad, promoviendo mejoras técnicas y legislativas conjuntas con los gobiernos locales.</p> <p>El cuarto punto analizado es la regulación de la vivienda y los asentamientos humanos dentro del proyecto de reforma. La AME cuestiona que las reformas actuales podrían fomentar la expansión descontrolada y el fraccionamiento irregular del suelo, lo cual sería contrario a los</p>

principios de la ley. A la vez, reconoce que la normativa vigente no brinda soluciones adecuadas para la regularización de asentamientos rurales consolidados, debido a que muchos instrumentos de planificación están diseñados solo para zonas urbanas. Por ello, propone una revisión técnica que permita abordar la realidad rural del país, ampliando el alcance de la planificación sin distorsionar el espíritu regulador de la LOOTUGS.

En la parte final, el expositor hace un llamado a la Asamblea Nacional para que el tratamiento de las reformas se realice en mesas técnicas especializadas, garantizando equilibrio entre desarrollo y conservación, y asegurando la articulación con otras leyes como el Código Orgánico Ambiental, el COTAD y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, con los cuales actualmente existen disonancias. Asimismo, insiste en que los marcos normativos deben ser progresivos y coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en materia de sostenibilidad y protección de recursos naturales.”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“Lo he escuchado atentamente y la consulta a los pueblos y nacionalidades. Para incorporar este proyecto de ley. ¿Cómo se ha hecho?, ¿Cómo se tiene que hacer? ¿Se ha escuchado directamente a los pueblos y nacionalidades para incorporar el plan de vida del que usted? ¿Ha hablado a este proyecto de ley? ¿Ha sido una consulta directa? ¿Ellos han podido participar? Y si han participado ¿Cómo lo han hecho?”

**Esteban Orellana, asesor**

“Entendemos, señora asambleísta, que los planes de vida nacen básicamente en lo que es el proyecto de ley de la Circunscripción Amazónica.

Básicamente se llevaron a cabo en un proceso a través de la Asamblea, entendiendo que el proceso de participación nosotros no lo hemos formado, por lo menos en esta administración. No podría darle un dato específico, pero asumo que, por los procedimientos parlamentarios, habrán establecido espacios y mesas que dieron ese ámbito. Más bien, nuestra preocupación es que podamos dar a conocer exactamente una diferencia que para nosotros es muy significativa: el plan de vida como visión de la nacionalidad o del pueblo es completamente válido y debe, obviamente, ser parte de un proceso de planificación. Pero no debemos confundirlo con un instrumento de planificación, como sí lo hacen y determinan las leyes.

Un plan de uso y gestión de suelo tiene otra finalidad; debe, obviamente, llevar esas visiones, esos componentes estratégicos, y plasmarlos en el territorio. Pero son espacios de trabajo diferentes que nosotros quisiéramos que ustedes puedan tomar en consideración. Porque, evidentemente, mezclarlos empieza a generar también una serie de obligaciones que no necesariamente están siendo bien abordadas en estos textos.

Un plan de vida puede ser aprobado y consensado en función de una comunidad, de un pueblo o de una nacionalidad. Pero ¿cómo llevamos su aprobación por ordenanza? Eso ya empieza a tener otros alcances, empieza a tener otros aspectos que deberían ser abordados.

Una nacionalidad o un pueblo no necesariamente caen en una sola circunscripción administrativa. Son elementos que realmente creemos no están siendo abordados con suficiencia, por lo menos en este articulado.”

**Karin Jaramillo, asesora jurídica de AME**

“La pregunta gira en torno a estas pretensiones de incluir el plan de vida como si se tratara, como suelen decir en las comunidades y pueblos, de un solo derecho. Estamos en un pluralismo jurídico, y al tener un criterio jurídico reconocido en nuestra Constitución, en los artículos 56 y 57, no solo se reconocen los derechos colectivos, sino también los conocimientos tradicionales y saberes ancestrales.

Hay varios componentes de las estructuras de los planes de vida que no entrarían en el tipo de planificación que está prevista en el ordenamiento territorial. La LOOTUGS tiene entre sus principales objetivos generar un ordenamiento para desarrollar el derecho a la ciudad. Y cuando hablamos de ciudad, hablamos sobre todo de servicios y de varios derechos que se desarrollan a través de las prestaciones, principalmente de los gobiernos municipales.

Sin embargo, la inclusión de los planes de vida, que como bien dijo nuestro director ejecutivo provienen de una legislación propia de un régimen especial, sí tiene varios elementos que tienen que ver también con recomendaciones que se hacen a las comunidades y pueblos para poder acceder incluso a recursos de programas para el desarrollo, sobre todo en las comunidades del territorio rural.

Y ahí nos permitimos justamente invitarles a que revisen la página web de la Secretaría de la Amazonía, donde constan los elementos constitutivos que en el 2019 se publicaron, y donde existe una estructura que va de acuerdo a procedimientos que las mismas comunidades generan desde su derecho consuetudinario. No podemos hablar de un proceso prelegislativo, porque en el momento en que incluimos un plan, tal como se está planteando, por supuesto necesitaríamos también que los GAD, particularmente las municipalidades, integren en sus ordenanzas ciertos componentes para poder destinar no solo la función de participación, sino también en las políticas públicas. Estos planes, de incluirse en los PDOT, siempre van a terminar subsumidos en los PDOT.

Una de las grandes críticas que hemos tenido, señores y señoras asambleístas, es que la institucionalización de la participación ciudadana ha limitado justamente el ejercicio de los derechos a lo largo de todos estos años. Al querer incluir el plan de vida en una norma, como dice el tratadista García de Enterría, vamos a encontrarnos ante un desbocamiento normativo, donde lo único que va a suceder es que si yo, como hogar, no tengo un recurso para cumplir con ese plan de vida que está en mi PDOT, posiblemente hasta me remuevan, como suele suceder, o me destituyan, y ese será el único efecto. Cuando los planes de vida se entienden como procesos incluso de autodeterminación de quiénes somos, en qué territorio, si hay componentes de bioeconomía, de pluridiversidad (sic), de cosmovisión, donde está la convivencialidad (sic), son las comunidades las que le dan vida justamente a lo que se quiere del Estado. Entonces, en los procesos de participación ciudadana, en las herramientas de la

Ley de Participación Ciudadana y también en el COOTAD, se establece, sobre todo en los cantones interculturales y con elementos de pluridiversidad (sic), la forma de integrar esas necesidades en los PDOT.

El cuidado supremo, el respeto al pluralismo jurídico, nace de no confundir lo que quiere el Estado como suelen decir, el Estado blanco, mestizo con lo que realmente quieren la comunidad y el pueblo de ese Estado. ¿Cuál es el peligro? Que la ley se anquilose. Y lo estamos viendo: hay muchas leyes que no surten efectos y que han quedado en letra muerta. Entonces, lo que corresponde es dejar a la política pública fortalecer la participación de los pueblos y nacionalidades, para lograr que esa cosmovisión de convivencialidad (sic) se vaya integrando en las iniciativas de políticas locales. Eso es lo que los pueblos y nacionalidades requieren.

Nosotros justamente veníamos conversando: la AME trabaja también con universidades como la *Amawtay Wasi* y otras universidades, incluso privadas, que tienen componentes como observatorios de los derechos de los pueblos indígenas, afrodescendientes, montubios, etcétera. Tenemos el Consejo de Pueblos y Nacionalidades donde, por más que esté integrado a una estructura estatal, se defiende la cosmovisión de cada una de las nacionalidades —catorce en el registro, y muchas otras comunidades más. Entonces, entender estos elementos —el pensamiento de vida, la sabiduría ancestral, la sabiduría actual, la comunicación como medio de diálogo intercultural, las relaciones organizativas que tienen cada comunidad y también las amenazas a la forma de vida de cada nacionalidad— es fundamental. No se le puede pedir, por ejemplo, a una comisión de planificación de un gobierno municipal que entre a diseñar un plan de esta naturaleza, o que simplemente lo recepte, lo apruebe y lo integre, y veamos quién lo cumple, porque posiblemente quienes representan en ese consejo ni siquiera sean de un pueblo o nacionalidad. Por lo tanto, hay que desmenuzar esta pretensión.

Otro componente indispensable a considerar es que en la propuesta unificada de la reforma de la LOOTUGS hay componentes de vivienda, también rural, que ya están regulados en la Ley Orgánica de Vivienda Social. Recordemos que muchas de estas propuestas fueron presentadas en el año 2021, y la Ley de Vivienda Social, si no me equivoco, es del 2022. Entonces vemos que, en este momento, la política pública tanto local como nacional es la que ha podido flexibilizarse para la atención a los territorios. Ponerlo en blanco y negro en la ley se vuelve una camisa de fuerza para poder atender realmente las necesidades de los territorios.

Y, por otro lado, respecto a su pregunta, mi querido asambleísta Javier Lazo, dentro de los testimonios de las nacionalidades, ellos siempre se preguntan de dónde venimos. Y ustedes lo van a ver justamente en la estructura que tiene este sitio web de la Secretaría de la Amazonía, donde se hace necesario desarrollar una relación organizativa, determinando a qué población general de esa nacionalidad van a apuntar esos planes de vida. Por lo tanto, nos guste o no nos guste, no es el Estado ni el Estado local, ni el Estado central el que



determina los planes de vida, sino los pueblos y las nacionalidades, conforme al artículo 57 de la Constitución.”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Muchas gracias, señora Presidenta. Primeramente, agradecer el espacio que nos están dando para poder discutir estos temas que son fundamentales para el sector rural y campesino.

Sí hay algo que quisiera también preguntar, porque, de hecho, si nosotros consideramos el tema y cómo se desarrollan los pueblos indígenas, tanto en el Oriente como en la Sierra y en la Costa como usted mismo lo ha dicho, ellos tienen sus propias características y preocupaciones. Hoy por hoy, vemos que esta forma de cómo nos movemos como sociedad es más bien depredadora, porque en muchas ocasiones lo que se prioriza es simplemente el tema del dinero y lo material, lo cual no necesariamente ocurre en las comunidades indígenas, que siempre están preocupadas por el agua, el medioambiente, el cuidado de los páramos. Y si vamos a estas comunidades, lamentablemente vemos que la frontera agrícola ya no se respeta, ni existe el ente correspondiente que controle. Ahora vemos que la frontera agrícola se viola continuamente, y esto golpea muchísimo a las comunidades, porque ellas viven de la agricultura.

El tema del agua es fundamental para ellas; y cuando se irrespeta la frontera agrícola, se pierde el agua, y en la parte baja ya no pueden sembrar ni producir. ¿A qué me refiero con esto? A que este mismo análisis, este plan de vida, como así lo estamos llamando, podría incluso permitir que se respeten ciertos espacios que son fundamentales para ellos, limitando el avance de la frontera agrícola y evitando el daño a la naturaleza, porque el plan de vida para ellos es justamente armonizar con la naturaleza. Y muchos gobiernos autónomos todavía no miran eso; no consideran que abrir una carretera o impulsar únicamente la parte productiva, muchas veces, no incluye estos temas.

Entonces, mirar desde la visión de las comunidades es otra cuestión. El mismo tema de la vivienda: lo digo aquí con mucho cariño también. A veces pensamos que ir a construir una vivienda en bloque o en ladrillo en una comunidad es darle una respuesta, pero sabemos que eso no armoniza con su espacio ni con su forma de vida. Tal vez sería mejor continuar con una estructura que sea cálida y que se adapte a ellos, y no con un hormigón que no armoniza. Esas cosas, por ejemplo, no las hemos visto ni analizado de manera profunda. Para ellos, construir una vivienda no significa lo mismo que para nosotros, donde lo básico es tener una sala y dormitorios. Ellos tienen otra visión: requieren espacios para guardar sus herramientas, sus productos para fertilizar, sus insumos, y eso no armoniza con el espacio ni con el cuidado de su entorno.

Esto se vuelve, entonces, una cuestión de entender su situación e incorporar su forma de ver, de distribuir, de organizar y de planificar. Los gobiernos autónomos descentralizados deberían también incorporar esa visión, y el plan de vida podría ser ese espacio o ese reto para que los GAD vayan entendiendo y empatando con esas necesidades. No sé cómo lo ven

ustedes o si, de alguna forma, han tenido ya ese espacio de diálogo, o si habría que provocar justamente ese espacio de diálogo, donde las comunidades ya lo han planteado, pero que tal vez nosotros no hemos logrado incorporar dentro de las leyes.”

**Esteban Orellana, asesor**

“Si bien estamos tratando el articulado, no hay que olvidar que existen instrumentos, mecanismos y normativas que ya han sido expedidos con ese propósito. El hecho de que un proceso de planificación, desarrollo y ordenamiento territorial vaya siempre de la mano de un proceso de participación, implica que existan espacios y actores plenamente definidos. Lo que se busca, precisamente, es que la pluralidad de ciudadanos y ciudadanas en el territorio pueda plasmarse en torno a un proyecto conjunto de mejora.

Permítame comentar brevemente una experiencia. Me he dedicado muchos años a la consultoría y, en uno de los ejercicios que realizamos con una población indígena, al momento de trabajar el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, ellos nos decían: “Nosotros estamos reconocidos como comunidad, inclusive con una escritura. Por ende, al tenor de la ley, somos indivisibles. Así lo plantearon y lo documentaron nuestros ancestros, y eso genera responsabilidades y obligaciones”.

Sin embargo, esta forma de organización también plantea enormes desafíos, porque hoy su propia identidad está en crisis. El solo hecho de mantener la unidad de la parcela o del territorio comunal les está impidiendo, por ejemplo, acceder a créditos bancarios. Ellos tienen su casa y su terreno, asignado en algún momento por el cabildo, pero no pueden hipotecarlo ni dividirlo para obtener financiamiento. De igual forma, su forma de producción y de regulación con caminos, espacios y decisiones tomadas hace décadas hoy entra en contradicción con las exigencias actuales. Quieren dar un salto, pero se enfrentan a limitaciones. Y ahí surge el debate: “Hagamos un plan de vida”. No debemos confundir, como bien señalaba nuestra directora nacional jurídica, las aspiraciones y reivindicaciones legítimas que pueda tener un pueblo, una nacionalidad o una comunidad, con la necesidad de articularlas directamente y otorgarles un carácter mandatorio, porque eso podría echar por tierra otros instrumentos y espacios también definidos por ley, que deben buscar un equilibrio.

Es verdad que hemos cometido errores como Estado, al llegar con soluciones estandarizadas. La vivienda que puede ser adecuada en la Sierra, resulta un horno en la Amazonía; o la que en la Costa funciona, en Chimborazo se convierte en un congelador. Por eso, el ministerio competente, desde su política pública, debe entender y trabajar con respeto a esa pluriculturalidad. Un piso de tierra bien apisonado, para ciertas culturas, no es un signo de pobreza, sino parte de su forma de vida. ¿Qué sentido tiene llevar desde Quito o desde Tena sacos de cemento para construir un hormigón armado en plena Amazonía, cuando la propia comunidad no lo entiende como desarrollo?

Coincidimos en la preocupación, pero creemos que existen los espacios adecuados para que esas aspiraciones puedan plasmarse en otros instrumentos y viabilizares, sin sobrepasar los

alcances establecidos. El plan de vida constituye, efectivamente, una visión comunitaria; pero si, por ejemplo, la nacionalidad cañari que abarca territorios en Cañar y parte de Chimborazo determina un plan de vida, debemos preguntarnos: ¿cómo lo traducimos en políticas de prefecturas y municipios? Si le damos carácter obligatorio y vinculante de manera directa, podríamos generar conflictos de competencias. Para eso ya existe la figura de circunscripciones territoriales, que pueden asumir la administración, generar su propio plan de vida y de desarrollo, y cumplir así con sus aspiraciones, en el marco de la ley.

Por ello, hago un llamado a no dejar de lado los instrumentos que ya contempla nuestro marco jurídico, pues son ellos los que pueden encaminar esas aspiraciones y objetivos, articulándolos de manera efectiva.”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Bueno, hablo con un poco de experiencia y me gustaría también escuchar su criterio. En Chimborazo, en el cantón Guano, en la comunidad Valparaíso, ellos enfrentaron un grave problema: es una zona seca, sin agua, muy dura para la gente, al punto de que muchas familias emigraban. Sin embargo, comenzaron con un proyecto pequeño de cultivo de frutilla. Y se dieron cuenta de que, si cuidaban un poco el páramo en la parte alta, lograban tener agua en la parte baja.

Al inicio contaban con muy poca agua, pero, con sus propios recursos, empezaron a comprar terrenos de páramo. Así fueron observando que el caudal de agua aumentaba en la zona baja. Llegó un momento en que ya no tenían dinero suficiente, así que acudieron al alcalde y al presidente de la junta parroquial para pedir apoyo y reunir fondos, con el fin de seguir comprando la zona alta, protegerla y garantizar el agua en la parte baja. Esa experiencia nos demuestra la importancia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para apoyar a las comunidades. Gracias a ese esfuerzo, hoy producen una frutilla de excelente calidad, incluso han comenzado a exportarla al Perú. Además, mucha gente que había emigrado está regresando, porque la economía local se ha dinamizado.

Entonces, uno se da cuenta de que todo está ligado: ese es el plan de vida de la comunidad, cuidar el agua, fortalecer la producción, y hacerlo en articulación con los gobiernos autónomos descentralizados. Por eso, mi preocupación y mi reflexión es: allí se ve claramente cómo el plan de vida de un pueblo está relacionado con su desarrollo, con la gestión del territorio y con el apoyo de los GADs (sic). Y, en ese sentido, me gustaría conocer también su criterio, porque entiendo que hacia allá apunta, en buena parte, la propuesta de esta ley.”

**Esteban Orellana, asesor**

Es un muy buen ejemplo de articulación, que demuestra que la responsabilidad no necesariamente debe establecerse en un solo nivel de gobierno. Lo que usted acaba de manifestar involucra y estoy seguro de que luego Karin quizás me corregirá si no es así la participación de diferentes niveles, en términos de propiciar no solo la adquisición, la siembra o la conservación, sino también de trabajar en el fortalecimiento de la cadena productiva. Seguramente allí intervino el GAD parroquial, o el nivel provincial, en torno a la organización comunitaria. En este proceso participan distintos niveles: los municipios, los

gobiernos parroquiales, que incluso, con sus competencias exclusivas, tienden a trabajar con mayor cercanía. Ese sería realmente el ideal para nosotros. Y no porque el plan de vida se haya posicionado estrictamente como un elemento que deba ser respetado de manera rígida, sino por la convicción y la claridad que tuvo la comunidad de, en función de su planificación, saber dónde gestionar y con qué objetivo. Todo ello sin interferencias y sin generar posiciones contrapuestas.”

**Karin Jaramillo, asesora jurídica de AME**

“Gracias, Presidenta. Mi querida asambleísta Patricia, conozco este tema porque era consumidora de esas fresas; de hecho, mi hijo es fanático de ellas. Por eso mismo le comento que en ese proyecto no solo hubo gestión del GAD municipal y del provincial, sino también de quienes eran titulares de hectáreas de páramo. Aquí tenemos un componente fundamental: la diferenciación entre los planes de vida y lo que serían las vocaciones territoriales, donde se incluyen las cuencas sagradas y los territorios de vida. Estos dos componentes están presentes en las iniciativas de vida de la cuenca amazónica, tanto en Ecuador como en Perú, y ahí se puede ver con mayor claridad.

Por eso, diferenciar los planes respecto de ciertos elementos es fundamental. No porque los incluyamos en la ley, todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados van a tener un plan de vida como si se tratara, por ejemplo, de un plan de seguridad ciudadana. Tenemos que asociar este tipo de planes a todo el componente de los agentes de la sociedad civil que impulsan las vocaciones territoriales, sobre todo en la ruralidad.

La definición del ámbito territorial, el financiamiento, la naturaleza y la relación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial con los planes de vida son parte de la política pública, no de la ley. Y allí viene justamente el problema: si determinamos en la ley que deben ser los GAD los que desarrollen esos planes conjuntamente con las comunidades, podemos toparnos con situaciones complejas. Pongo un ejemplo: en la frontera norte, el pueblo Awá puede tener su plan de vida, por supuesto que sí, pero hay que considerar las características propias de ese pueblo.

El ejercicio de su autoridad está vinculado no solo con el reconocimiento de sus derechos colectivos, sino con su autodeterminación y el ejercicio de sus propias autoridades. Esa participación no se da únicamente con una o dos autoridades, como el alcalde o la alcaldesa del cantón, sino también en la Asamblea ciudadana o en un cabildo. Dentro de ese respeto y compromiso, se vinculan también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como nos recordaba nuestro director ejecutivo, comunidades y pueblos, por ejemplo, montubios y afrodescendientes participan actualmente en comités internacionales, como los del Convenio Internacional de Diversidad Biológica. Y el Ecuador defiende con firmeza esa representación, incluso desde el reconocimiento que hace el Convenio 169 de la OIT. Por eso, necesariamente el análisis de esta reforma debe pasar por el matiz de política pública. La Constitución establece tres garantías: la normativa, la jurisdiccional y la de política pública.

En el artículo 85 se menciona precisamente la política pública, y es allí donde deben vincularse los planes de vida. Ejemplos hay muchos. En las Galápagos tenemos la comunidad Salasaca; podríamos tener un plan de vida de esa comunidad, al igual que en un pueblo Otavalo. Cada comunidad puede emitir un plan de vida con directrices que incluyan la capacitación y la participación ciudadana. Si dejamos que los GAD continúen identificando los planes de vida como lo han hecho hasta ahora, y más bien fortalecemos la participación ciudadana, el financiamiento, el origen de los recursos y resolvemos trabas como el candado constitucional del artículo 298, se podría dar una respuesta mucho más efectiva que la planificación vista solo desde la óptica de la máxima autoridad cantonal. De esta manera, en un Consejo, con representantes de territorios rurales, se trasladan necesidades a partir de la recepción de los planes de vida, e incluso se pueden desarrollar ordenanzas de participación ciudadana vinculadas a esas necesidades. Estas diferenciaciones no las vemos reflejadas en la reforma planteada.

Por eso, la propuesta de nuestro director ejecutivo y del presidente de la AME ha sido siempre la misma: colaborar técnicamente para que las propuestas no terminen afectando la política pública local, sobre todo aquella que ha demostrado ser exitosa. Debemos evitar anquilosar lo que funciona en los gobiernos locales y que les permite atender las necesidades de comunidades y colectivos. Cabe aclarar que los planes de vida no solo pertenecen a comunidades y pueblos. Aunque el concepto se origina en la cosmovisión de los derechos colectivos, también existen planes de vida de otros colectivos ciudadanos, e incluso de género. Por eso, estos planes deben tener una estructura clara.”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“Usted dijo algo muy importante: “¿De dónde venimos?”, dicen las propias comunidades. Y yo me pregunté: ¿quién soy yo para responderles? Esa respuesta es difícil si no escuchamos a los actores directos. Por eso, creo, presidenta, que a esta mesa también deberían venir representantes de esos pueblos y comunidades directamente. Es muy valioso y generoso lo que hace la AME al exponer estos temas, pero ya es tiempo de escuchar a los representantes directos de cada uno de esos pueblos. Por esa razón, me permití pasarle una lista de tres profesionales, que usted ha confirmado haber recibido. Sería importante saber cuándo comenzamos a recibir a esos actores. Si bien este viernes tendremos un espacio, yo pediría que sea en una reunión presencial. El Zoom es una maravilla, pero tiene limitaciones muy grandes: no nos permite comunicarnos con todas las formas de lenguaje que tenemos, incluyendo el lenguaje corporal. Por eso insisto en que las reuniones con los representantes de los pueblos y comunidades sean presenciales. Esa acotación quería hacer, Presidenta.”

**Milton Aguas, asambleísta**

“Muchas gracias, Presidenta. Bienvenidos nuevamente a los amigos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Señor director ejecutivo Esteban Orellana, y la directora jurídica Karin Jaramillo, la doctora amiga del pueblo de Galápagos, conoce perfectamente nuestra realidad. Es real, nosotros en Galápagos no nacimos del volcán. Venimos de varias culturas, de varios pueblos. Hay pueblos organizados, muy bien lo ha dicho la doctora. La comunidad kichwa salasaca de Galápagos, la comunidad indígena, es muy bien organizada. Es una de las más grandes comunidades identificadas en Galápagos. Justo hoy y ayer, en estos

días, hemos estado en contacto con la ciudadanía de la comunidad, porque se organizaron por un accidentado gravemente en la Isla Santa Cruz, y que el día de hoy está siendo evacuado gracias a la gestión del Gobierno Nacional.

Con un esfuerzo extraordinario, está viniendo acá. Esperemos que se recupere de la salud. Esa es la intervención que tenemos que hacer como comunidades. Gratamente escucho de la Universidad Amawasi. Esta universidad acaba de llegar a Galápagos también, en una articulación con ustedes. Muchísimas gracias, doctora, que se han abierto las puertas, y ya hay inscritos galapagueños que son descendientes de la comunidad indígena de Santa Cruz Esperemos que entre este fin de año y el próximo año también se socialice lo mismo en la Isla San Cristóbal. Tenemos comunidades organizadas de otavaleños, de riobambeños, de afros —una comunidad afro importante también— y de los pueblos montubios.

La comunidad montubia de Galápagos también es muy bien organizada. Acaban de hacer una fiesta extraordinaria en su provincialización en el mes de junio en la Isla San Cristóbal. Esta diversidad de culturas que tenemos en Galápagos, y nuestra propia identidad que ya la vamos sacando y cosechando con las nuevas generaciones, nos invita a que estos proyectos de ley como este que estamos tratando, y el plan de vida de cada uno de ellos, sea importante. Coincido con mi colega asambleísta.

Querida Presidenta, vamos a Galápagos. Les hacemos la cordial invitación a la AME, y conversemos con los pueblos, con cada uno de los pueblos organizados que tenemos en Galápagos, para que este proyecto de ley participativo que estamos construyendo gracias a su liderazgo, señora Presidenta, lo podamos hacer en territorio. Coincido en que a nivel virtual es complejo; venir de Galápagos, más aún. Yo creo que es la hora de invitarles formalmente a ir a las Islas Galápagos. Construyamos este proyecto de ley y estos argumentos importantes en los procesos participativos de la comunidad, que son beneficiarios de la misma. Qué bueno que lo podamos construir en territorio. Muchísimas gracias por el trabajo que están realizando y que estamos realizando en conjunto, porque esto es directamente de beneficio para la ciudadanía. Muchísimas gracias, Presidenta, y muchas gracias a los colegas.”

**Cristian Benavides, asambleísta**

“Muchísimas gracias, señora Presidenta, y a todos. Bueno, creo que ustedes nos han traído a la mesa un debate filosófico, podría decirlo. Porque entender el desarrollo, la palabra desarrollo, tiene un sinnúmero de aristas. Pero creo que hay que hablar también desde la rigidez de la ley. Porque evidentemente es cierto que hay esa pluralidad, esa diversidad. Hay pensamientos, hay formas de vida y estilos de vida. Hay muchas cosas en los distintos territorios, porque todos vamos a ser siempre distintos. Allí lo importante, creo yo, de la normativa que estamos analizando es, en principio, la palabra planificación. La planificación tiene que ser rígida, tiene que tener normas claras. Porque a costa de la libertad de pensar, de sentir, de vivir, es muy riesgoso que se pueda agregar al contexto de una ciudad el desorden, la desorganización.

Y quizá, muchas veces, venidos desde lo que yo decía y coincido con el asambleísta Lasso: es muy distinto hablarlo aquí que por Zoom. En mi primera intervención de esta ley hablaba estrictamente de que los alcaldes, en mi caso y en muchos otros que han tenido la oportunidad de serlo, somos centros políticos. Habrá unos que utilizamos la política para construir, pero hay otros que la hacen como método de supervivencia. Y para eso se comprometen con gente, cooperativas de vivienda, agrupaciones o asociaciones de vivienda, a las cuales no les pesa la mano darles los permisos y las autorizaciones para construir en terrenos laderos, en salados de un río, en lugares de riesgo. Entonces es importantísima la planificación, que las leyes sean rígidas para evitar esos excesos. Y que a costa de hablar de un plan de vida, no vaya a ser que terminemos dándole la libertad para hacer cualquier cosa. Entonces es importante lo que ustedes están mencionando, es fundamental. Porque el plan de vida es eso: es venir aquí a la Tierra un tiempo que tenemos para vivir, y vivir bien.

Me parece genial, respetando la pluralidad y la diversidad, que eso me parece lo mejor. Pero creo que sí es importante también el ordenamiento, que de hecho deviene de esta ley que se habla del territorio, de la forma en cómo uno planifica el suelo, cómo se organiza justamente este tema. Yo consideraría que es importante también que asistan aquí a este debate los urbanizadores, los constructores, porque también existen desde allí varias preocupaciones. Hay limitaciones que ellos han visto en la ley, que no les permiten hacer sus inversiones y construir de acuerdo a las capacidades constructoras que ellos tienen. Entonces creo que ahí hay temas bastante importantes. Recuerdo que tuve la oportunidad de conocer un proyecto en África, y creo que lo puedo traer acá. Se trataba de una comunidad de mujeres. Llegaron los cooperantes con mucho dinero y les dijeron: “Vamos a construir, vamos a tener un nuevo sistema de agua potable para que el agua llegue a sus hogares”. Ese proyecto contemplaba una necesidad de que las mujeres tenían que ir cargando sus baldes de agua, cerca de dos, casi cinco kilómetros, ida y vuelta. Cuando terminaron de hacer el proyecto de agua potable, el agua ya llegaba al grifo de la comunidad. Y resulta que las señoras seguían caminando los cinco kilómetros. Entonces decían: “Bueno, ¿qué pasó aquí? ¿Cuál fue la falla?”. Y era una falla que nace de su ejemplo: que era el único espacio donde las mujeres tenían la posibilidad de compartir, conversar, ser partícipes de una charla. Eso no lo podían hacer en sus viviendas por el exceso de machismo que existía y la falta de libertades que tenían. Entonces fue un proyecto fracaso, nacido de la buena fe. Y entiendo también que la planificación debe tener estos temas. Lo que ustedes han traído, como les digo, es demasiado sensible.

Hablar de desarrollo tiene muchas aristas. Pero creo que desde la base de la ley, desde mi experiencia, sí debemos hablar de la rigidez de la ley. Para que cuando se planifica a 12, 20, 30 años, el siguiente alcalde no promueva la idea de que: “Bueno, creo que esta calle está bonita para una zona rosa, por ejemplo, donde deben estar los bares, las discotecas”. Viene el nuevo alcalde y dice: “No, no estoy de acuerdo, porque ahí viven mis primos, mis familiares, y les hace bulla. Lo voy a hacer dos cuadras más allá”. Entonces existe ese problema: el que invirtió en esa casa que la compró al frente resulta que ya no tiene la garantía legal ni jurídica de que su inversión se sostenga en el tiempo. Por eso es que las leyes y bien lo hablaba con el anterior invitado que respondía justamente a la Superintendencia de Ordenamiento

Territorial su trabajo es muy complicado porque es planificación pura y dura. Y esa duele, molesta, porque no nos gusta que nos pongan leyes. No nos gusta que nos exijan cómo organizar. Si hablamos de patrimonio, estoy seguro de que, si abrimos el abanico en Ecuador, habrá miles que digan que se derrumbe todo, que esas casas viejas no sirven. Pero habrá otro sector que diga: “Yo quiero recuperar mi identidad, mi historia, mi memoria”. Seremos pocos, pero seguramente existirán. Entonces creo que hay muchos temas que hay que analizarlos con mucho detenimiento. Los planes de ordenamiento territorial, los planes de uso y gestión del suelo deben ser técnicos, y deben respetarse. Entre alcaldes, porque solamente nos une un rango de tiempo, deben respetarse en lo absoluto.

De hecho, debería ser causa de destitución violentar estas herramientas de planificación. Deberíamos ponerlo en el COOTAD, porque las autoridades somos de paso. Vamos cuatro, máximo ocho años, y resulta que en ese tiempo muchas cosas se pueden desorganizar. Yo creo que estas herramientas técnicas deben ser como una biblia para una ciudad, para un municipio, para que haya desarrollo en el futuro y no tengamos estos choques de que no me gusta tu obra, la dejo abandonada, luego viene otro y propone otra, y el siguiente también la abandona, y seguimos invirtiendo sobre la nada. Termino con este ejemplo. Algún rato se entregaban órdenes de construcción en lugares prácticamente inhabitables, sin servicios. Yo lo recuerdo en mi municipio. Hicimos el estudio de cuánto nos costaba llevar el agua potable y el alcantarillado a una loma, si lo podemos decir así. Nos costaba cerca de tres millones de dólares. Yo les decía a las personas, porque eran quince familias las afectadas: “Más fácil me sale comprarles un departamento en el centro a cada uno de ustedes. ¿Qué vamos a hacer acá?”. Entonces es complicado. Hay demasiados temas, pero sí creo en la rigidez de la norma, en la rigidez de la planificación. Creo que no tenemos que ser muy extensivos allí. Respetar la diversidad, la forma de vida, me parece fundamental porque es rico, y eso es lo que el Ecuador tiene: esa pluralidad que nos hace maravillosos. Un país realmente hermoso donde puede haber turismo, donde podemos despegar en muchas cosas buenas. Pero creo que también es importante analizar con detenimiento cada uno de los artículos que vamos a aprobar. Posiblemente cambien también el rumbo de esas ciudades. Y, obviamente, aplicando el 11 ODS, deben ser ciudades y comunidades sostenibles. Eso lo debemos tener con muchísima claridad, queridos legisladores, al momento de aprobar esta normativa.”

**Manuel Choro, asambleísta**

“Se reiterar el saludo distinguido, doctor Esteban Orellana. Más bien, conocedores de las realidades de las comunidades indígenas, sobre todo en los diferentes cantones de la provincia. Tenía una inquietud. A pesar de que en cada cantón hay un mapeo de las áreas de conservación, de producción y el área urbana, se han dado muchas instrucciones en diferentes cantones de la provincia exclusivamente de encañar. Por ejemplo, la frontera agrícola avanza, avanza cada vez más, y a pesar de que las mismas comunidades son quienes conservan, quienes protegen el tema del agua, esta frontera sigue avanzando. Y ahí viene la dificultad: ¿quién delimita, por ejemplo, la frontera agrícola? También, ¿quién sanciona cuando la infringen? Porque ya decía el asambleísta: muchas veces, cuando estaba un alcalde o un consejo cantonal, si hay una infracción y de pronto es mi comunidad, o son mis amigos,

como que no pasa nada. Entonces ese tema es un poco la inquietud para ustedes, compañeros. Muchas gracias.”

**Esteban Orellana, asesor**

“Yo creo que lo que acaba de decir en la Asamblea es muy real. La definición de las fronteras agrícolas, obviamente, puede obedecer a una definición muy técnica: definir pisos climáticos, definir calidad de la tierra, tipo de productos, mercado, en términos de cuáles son los productos que pueden insertarse y garantizar un desarrollo económico de la población, etcétera, etcétera. Pero evidentemente también van de la mano con un aspecto cultural, y ahí es donde la política pública se hace mucho más difícil de introducir en la práctica. Porque, como dijo muy bien el señor asambleísta Cristian Benavides, los alcaldes en muchos casos son los primeros censores en territorio de los conflictos y de las necesidades que tiene la población.

Le puedo decir con mucha propiedad técnica: en función de los litros de agua que tenemos, nosotros podemos dar abastecimiento exactamente a 5.524 habitantes. Cuidado, vaya a tener uno más, porque aún tengo agua. Y obviamente controlar eso. Estoy poniendo un ejemplo muy burdo, me disculpan, pero quiero ejemplificar en términos de que la traducción técnica que podemos tener para poder definir un parámetro necesariamente debe considerar también la participación. Este proceso no es únicamente para decir “sí, se aprueba”, sino para establecer lo que se busca, que es un pacto: un pacto de respeto, un pacto de consenso, para que lo que estamos planteando, lo que estamos planeando a futuro, sea llevado a cabo más allá de la administración de turno. Eso es lo que precisamente ha debilitado la estructura y los instrumentos de propiedad.

Muchas veces se escucha: “pero si viven planificando, ya hicieron un plan, luego otro plan y otro plan”. Y obviamente eso, por consultoría, obedece a que tenemos tiempos que son cortos para poder trabajar procesos de planificación, que en ocasiones tocan temas que son muy difíciles de consensuar. ¿Hasta dónde llegamos con la frontera agrícola? Podemos colocar la cota, el nivel. Más allá, ¿no? Sin embargo, cuando uno va a territorio, ya la cota está 5, 10, 20 metros más abajo, y tenemos casas ahí, y tenemos gente viviendo. ¿Cómo hacemos? Es decir: ¿qué quiere que hagamos? ¿Les sacamos de aquí? ¿A dónde les vamos a sacar? Como decía el señor asambleísta: “¿les doy el departamento en el centro?”. Ah, pero es que está alterando mi modo de vida. “Yo he vivido toda la vida en la ruralidad, ¿cómo pretende que me vaya a meter en un tercer piso con mis cuyes, con mis vacas, con todo?”. Es un tema bastante complejo que creo amerita desarrollarse.

Nuevamente hacemos un ofrecimiento, por parte de AME, de remitir, señora Presidenta, las observaciones. Entiendo el sentir de la señora asambleísta Benavides en torno a que es necesario que haya una disciplina, pero yo me permito ahí poner a consideración un pequeño acápite: la disciplina tiene que ir también con flexibilidad. Porque, obviamente, poner muchas veces en blanco y negro hace que sea más fácil mantener la informalidad, mantener el incumplimiento, por esta cultura de resistencia al cambio que siempre tenemos. Sí creo en una planificación, creo que la planificación debe tener flexibilidad, pero esa flexibilidad debe

estar establecida, no debe ser discrecional. Porque ahí es donde la planificación, si no hay parámetros, si no hay límites, evidentemente no tiene posibilidad de concreción a mediano, corto o largo plazo.

La planificación es el camino, pero en el camino podemos encontrarnos con obstáculos que no pudimos ver cuando aprobamos. Cuando un gobierno municipal, en este caso, aprueba al inicio de su administración, no siempre tiene todas las reglas de juego y todas las fichas en la mesa de qué va a pasar en el tercer año. Puede ser que no lleguen las asignaciones, puede ser que lleguen más, puede ser que el Gobierno Nacional descubra un pozo petrolero que estaba ahí y no se sabía, puede ser que llegue un inversionista, o puede que el inversionista que quiera hacerme un edificio de veinte pisos, impulsando desarrollo, lo quiera levantar al lado de mi colina ancestral, que obviamente también tengo que precautelar. Todo eso amerita que la planificación vaya actualizándose, pero no en el sentido estricto de que hay un incumplimiento paulatino y sistemático de lo que nos hemos trazado como hoja de ruta de desarrollo.

Eso queríamos poner, querida Presidenta, como punto luego de esta reflexión que ustedes han tenido. Reiteramos ese compromiso para que las normativas que puedan ser impulsadas en la Ley de Ordenamiento Territorial las podamos proponer. Creemos que hay temas que no se han tratado aquí, que tienen que ver con los asentamientos humanos irregulares e informales. Si ustedes revisan los textos, por ejemplo, a veces se los refiere como irregulares, otras veces se habla de informales. La irregularidad se categoriza como falta de título; la informalidad no necesariamente es falta de títulos, puede ser haber hecho un asentamiento sin planificación. Todos esos temas debemos ir viéndolos para que exista la posibilidad de dar respuesta. Nosotros, como GAD municipal, también recibimos esos pequeños obsequios que llegaron de otras actuaciones previas. Incluso hasta el Ministerio de Ambiente ha determinado actuaciones que no han sido previamente planificadas ni consensuadas con los GAD, y nos obligan a tener permanentemente a la ciudadanía preguntando: “¿Cuándo el agua potable? ¿Cuándo el saneamiento? ¿Cuándo los servicios? ¿Cuándo la guardería? ¿Cuándo la escuela?”. Eso, evidentemente, nos impulsa como Estado a dar también gestiones que deben ser integrales. No olvidemos, señores asambleístas, que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial tienen un componente que está al último, pero que es el más importante: el modelo de gestión.

El establecer cómo lo voy a hacer, de dónde voy a sacar los recursos. Y ahí sí hace falta una mayor articulación, porque en muchas ocasiones el nivel de gobierno local tiene la necesidad, pero es importante, por ejemplo, irlo cotejando con planes de desarrollo establecidos desde el nivel de educación, desde el nivel de salud, para poder articular con las reservas de suelo y con las competencias que nosotros tenemos establecidas por la Constitución y la ley. Muchísimas gracias.”

El 22 de agosto de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 022-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:



**Sesión Nro. 022-CGADCOT-2025-2027**

Sesión Nro. 022-CGADCOT-2025-2027	
Participante	Observaciones/Aportes
<b>Verónica Landín, arquitecta</b>	<p>“Presidenta de la Comisión, asambleísta Pozo, muchas gracias. Honorables asambleístas al público en general, muchas gracias. Agradezco el espacio que me brindan para compartir un análisis técnico de la propuesta de reforma que hoy se somete a consideración. Mi intervención busca aportar luces sobre los alcances de los cambios y preocupaciones que deberíamos tener de manera que la decisión legislativa que se adapte y que fortalezca el ordenamiento territorial en el país se garantice a la seguridad jurídica y, sobre todo, responda a los derechos de la ciudadanía. Permítanme iniciar recordando ¿Qué es el ordenamiento territorial? Es la herramienta que da coherencia al uso de nuestro suelo. No se trata solo de mapas o zonificaciones, es la base que define dónde se puede vivir, dónde se puede producir y dónde debemos conservar y qué riesgos debemos evitar. Es por esto que cualquier reforma a esta ley, la cual estamos en este momento tratando, afecta directamente a la vida cotidiana de las personas, a la seguridad de la inversión y respeto de los derechos colectivos y ambientales. Eh, mi intervención se ha resumido en cinco ejes y temáticas a tratar de las cuales vamos a ir viendo a medida en este espacio.</p> <p>La primera habla sobre la inclusión de los planes en la planificación. Una de las novedades de la reforma que estamos en este momento discutiendo es el reconocimiento de los planes de vida de pueblos y nacionalidades indígenas, que ahora se incorporan en esta definición legal y como instrumento dentro de la planificación territorial. Esto es un avance importante porque responde justamente al mandato constitucional de construir un Estado plurinacional e intercultural. Reconocer estos planes significa que la visión de desarrollo de las comunidades no quedaría al margen, sino que debería ser tomada en cuenta al momento de formular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Sin embargo, también hay que advertir un riesgo profundo, enorme. Si no se establece un procedimiento claro para armonizar los planes de vida con los planes municipales y provinciales, podemos caer en conflictos de competencias o duplicidades. Por ejemplo, ¿qué pasa? Si un plan de vida propone un uso distinto al que se establece en un PUGS, el plan de uso gestión de suelo que lo manejan los municipios. ¿Quién prevalece? ¿Qué pasa con los territorios legalmente reconocidos en tierras y comunidades de posesión ancestral? ¿Qué cartera de Estado revisará esta propuesta?</p> <p>Ya que existe un componente social, territorial y rural que se debe tomar en cuenta. La recomendación es que la ley precise cómo se integran con plazos, la verdad es que un año me parece muy poco. ¿Cuánto cuesta esto al dueño de una parcela, pequeñas que viven en un agro y que trabajan día a día con un sueldo muy básico? ¿Cuánto cuesta todos estos informes que se los estamos cargando a los propietarios? Se deben establecer mecanismos de resolución de discrepancias, de lo contrario, tendremos buenas intenciones ahora en el papel,</p>

pero muchas disputas en la práctica, afectando esto a los municipios. En realidad tenemos GADS grandes y los problemas en realidad para el área rural van a ser grandes, pero con personal acorde a trabajar en ellos. ¿Qué pasa entonces en las zonas rurales, en los municipios pequeños, cuando tienen las áreas rurales mucho más extensas? ¿Existe personal capacitado y personal acorde para enfrentar todos estos grandes problemas?

En resumen, estaríamos afectando a todos los municipios. Para tratar el punto dos, estamos hablando sobre la eliminación del Consejo Técnico y del régimen de superintendencia. Este es otro cambio profundo. Es una derogación del Consejo Técnico del uso y gestión de suelo y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, uso gestión de suelo, que antes tenían funciones de control y estandarización, no solo a los municipios, sino también a los entes privados. Aquí encontramos un arma de doble filo. Por un lado, es positivo que se refuerce la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados. La Constitución justamente los reconoce, reconoce su capacidad de decidir sobre su territorio y reducir estructuras centrales que pueden significar menos burocracia y menos duplicidad de trámites, efectivo. Pero por otro lado, eliminamos de un tajo la instancia nacional que garantiza estándares mínimos y registros unificados. ¿Qué ocurre si en un cantón aplican sanciones de una manera y en otro cantón de otra forma? ¿Qué pasa con un gran proyecto inmobiliario que atraviesa varias jurisdicciones? Corremos el riesgo de perder uniformidad y seguridad jurídica. Se debe considerar que no todos los GADS tienen departamentos de planificación o el personal necesario con las capacidades técnicas para gestionar el ordenamiento del suelo. El CETUGS dentro de sus facultades ofrece capacitaciones y apoyo a los GADS, de forma adicional sin que en las restricciones del CETUGS, los lineamientos de formulación del plan quedarían muy generales, ya que la ley y sus reglamentos establecen contenidos mínimos, pero justamente es el CETUGS mediante sus resoluciones que ofrece una metodología clara a cumplir por parte de los municipios.

Además, en esta propuesta hay una disposición transitoria, bastante fuerte a mi pensar, que establece que los procesos sancionatorios en trámite en la Superintendencia se archiven por sustracción de materia. Eso, honorables asambleístas, puede significar impunidad en infracciones graves ya detectadas, inclusive en las nuevas inobservancias a la ley. ¿Quién sancionará esto? Ahora, ¿la Contraloría? No es sano, justamente para la confianza en la institucionalidad de los GADS. Lo recomendable sería que no se eliminen ni la SOT, ni el CETUGS en pro del control del uso del suelo protegido para la vida de los ecuatorianos, la autonomía alimentaria, entre otros, ya que no hay entidad de control, los GADS no verían la necesidad de cumplirlas. Justamente necesitamos que exista, quién los controle, quién los fiscalice a los GADS y así no perdemos el avance que se ha realizado o que se ha tenido en materia de ordenamiento desde el 2016 que tenemos en vigencia estas leyes.

El tercer punto importante que vamos a tratar es el régimen de infracciones y sanciones. La reforma reorganiza las infracciones en leves, graves y muy graves. También refuerza las sanciones vinculadas a la protección de riesgos ambientales, patrimonio y también actualiza el procedimiento sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo. Eso es positivo

porque da más claridad, fortalece las capacidades de los municipios de sancionar infracciones que realmente afecten a la ciudadanía, incluso se introduce el derecho a la repetición que permite a los GADS cobrar a los funcionarios que por negligencia causen un perjuicio, que es muy bueno. Pero esto, sin embargo, se introduce una figura nueva que constituye el acta de compromiso que él menciona la reforma. Para rectificar la infracción, si se aplica sólo a las faltas leves, puede ser una buena herramienta de corrección temprana, pero si se aplica a las infracciones graves o muy graves, puede convertirse en una puerta de escape para quienes afectan el ambiente o incumplen nuevas normas de riesgos. Es necesario delimitar con claridad dónde se aplica y dónde no se puede aplicar. En este punto también es importante advertir que, al desaparecer la Superintendencia, la reforma no deja suficientemente claro quién asume la instancia de apelación. No podemos dejar un vacío en el debido proceso. Se debería designar explícitamente a los órganos competentes dentro del GADS o una entidad sectorial para garantizar a los ciudadanos que tengan una instancia de revisión sumamente imparcial. Vamos a las propuestas que indican las reformas del COOTAD. Entre ellos se destaca la inclusión de objetivos relacionados con la vivienda digna, la resiliencia frente a riesgos y la soberanía alimentaria.

Estos cambios son coherentes con la realidad que vivimos hoy las ciudades que enfrentan eventos extremos por el cambio climático y problemas crecientes de acceso a la vivienda. Otro punto clave que introduce el programa mi parcela y que busca justamente regularizar las viviendas familiares en suelo netamente rural. También se establece la obligación de que los gobiernos provinciales en coordinación con el MIDUVI realicen un censo de asentamientos rurales en 180 días. Aquí hay una intención positiva, claro es, dar seguridad y tenencia a familias que por décadas han vivido en informalidad, con títulos sin acceso a servicios, pero hay que ser muy cuidadosos en este tema. La regularización no puede convertirse en una invitación a lotear indiscriminadamente el suelo agrícola. Actualmente esto es regido por el MAG y establece ya una normativa para el fraccionamiento de lotes a través de lotes mínimos, que sobrepasan, sí o sí, los 500 m<sup>2</sup>, más arriba de eso. ¿Para qué? Si no ponemos límites, terminamos expandiendo la mancha urbana, debilitando la producción rural y encareciendo la provisión de servicios básicos.

La regularización debe ser subordinada al ordenamiento territorial que está regido en los GADS, es decir, solo se debe permitir lotizar en terrenos de expansión urbana, como dice actualmente la norma, a través de mecanismos habilitantes como serían los planes de expansión, los planes parciales, que deben ser en terrenos no riesgosos, fuera de zonas de protección ambiental y con condiciones mínimas de habitabilidad y servicios, claro. Caso contrario, lo que hoy parece una solución a corto plazo, mañana puede convertirse en un nuevo problema de dispersión urbana con costos sumamente altos para los GADS e infraestructuras. Luego vamos a las disposiciones transitorias que marca la reforma, pues, ¿no? La primera plantea que comunas y comunidades presenten sus planes de vida para conocimiento de los Consejos Municipales. Es un caso positivo, pero si no se establece cómo se incorporan en la planificación y en el plan de uso gestión de suelo, pueden quedarse en un mero acto formal sin efectos reales. La segunda exige un censo de 180 días, como lo dije antes.

Aquí surge una pregunta, ¿tienen los GADS provinciales la capacidad técnica y financiera para hacerlo en este plazo?

De no ser así, se corre el riesgo de incumplimiento desde que inicia esta reforma. La tercera sí busca que las infracciones detectadas se subsanen a través de acompañamientos. La verdad es que bien planteadas puede ser una forma de educativa y mejora, pero mal aplicada pueda convertirse en una amnistía encubierta. Y, como ya lo mencioné, la disposición que archiva procesos en la Superintendencia es la más preocupante, pues manda el mensaje de que todo lo sancionado hasta ahora desaparece de un plumazo. Bueno, allí puedo establecer mis conclusiones, honorables asambleístas, en conjunto, estas reformas presentan riesgos que no podemos pasar por alto. Conociendo que el suelo es el mejor de los recursos, el más escaso y el más valioso que tenemos actualmente, la eliminación de la superintendencia, sin un reemplazo claro, puede debilitar este control. La regularización rural no se ata a la planificación, si esta no se ata, puede desbordar a las ciudades y poner en riesgo totalmente el suelo productivo. El archivo de procesos sancionatorios en curso puede generar impunidad. Pues regular adecuadamente no es un tema menor. Significa decidir cómo crecen nuestras ciudades, cómo protegemos el ambiente, cómo garantizamos vivienda y cómo prevenimos riesgos que pueden costar vidas.

Pues ahora les invito a considerar que esta reforma debe convertirse en una verdadera oportunidad para fortalecer el ordenamiento territorial y no para debilitar. Por ello, con el mayor de los respetos sugiero, salvo su mejor criterio, señores asambleístas, que este proyecto de ley sea archivado. De modo que podamos avanzar hacia un Ecuador con ciudades y comunidades más justas, más seguras y más sostenibles. Más bien yo consideraría es unir esfuerzos en concentrar, modernizar, armonizar y compilar nuestras leyes nacionales de planificación territorial, evitando contradicciones en ellas.

Hoy vemos que la LOTRTA y la LOOTUGS, la ley de tierras ancestrales genera algunos vacíos legales que afectan directamente suelos rurales y comprometiéndonos todos nosotros, los planificadores y ustedes, no solo en la planificación urbana, sino también en la vocación agro productiva de nuestro país. Ya luego, si realmente buscamos el desarrollo equitativo, eficiente y sostenible, debemos asegurar un marco normativo coherente, sin duplicidades ni contradicciones que brinde seguridad jurídica y promueva el verdadero desarrollo territorial de nuestro Ecuador. Muchas gracias, cualquier inquietud, estoy a las órdenes.”

El 27 de agosto de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 023-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

### Sesión Nro. 023-CGADCOT-2025-2027

Sesión Nro. 023-CGADCOT-2025-2027	
Participante	Observaciones/Aportes

**Verónica Morales, abogada**

“Muchas gracias, señora presidenta, por darme la bienvenida, gracias a los señores asambleístas, a las señoras de asambleístas miembros de esta tan importante comisión. Esta tarde, mi comparecencia la hago en mi calidad precisamente de abogada litigante en temas relativos de propiedad, concedora del área, pero también lo hecho con un profundo enfoque jurídico académico, pensando aportar desde la academia para la tan importante tarea que ustedes tienen encomendada de la formación normativa. Dicho esto, creo que mi ciencia se puede leer, digamos, sin una carga política que de ninguna manera lo tiene, sino más bien pretende ser, insisto, desde una visión técnica y académica de alguien que se dedica a esto algún tiempo de su vida. Dicho esto, el presente informe analiza de manera comparativa el texto vigente de la ley orgánica de ordenamiento territorial, frente al texto propuesto en el proyecto de reforma, el análisis identifica un total de 60 observaciones distribuidas en modificaciones puntuales, incorporaciones en otros artículos y principalmente derogatorias. En tal sentido, voy a adelantar algunas de las conclusiones a manera de objetivos que se van a ir desarrollando durante los análisis de los 60 artículos planteando su reforma. En tal sentido, me permito decir que existe una tendencia generalizada a la derogatoria, en tanto de la SOT, del CETUGS y de la Secretaría de técnica de Consejo de todas sus disposiciones relacionadas, lo que implica al menos, digamos, la inexistencia de estas instancias de control. Se eliminan los mecanismos de supervisión, sanción y coordinación interinstitucional y rendición de cuentas, lo cual puede generar vacíos de la gobernanza del suelo. Se trasladan competencias y responsabilidades a los GADS municipales, sin prever mecanismos claros de acompañamiento técnico o articulación con la planificación nacional.

Las modificaciones y adiciones puestas así refuerzan disposiciones de los GADS, pero carecen de un Marco nacional que garantice homogeneidad normativa o capacidades técnicas de estos. No todos los GADS son iguales, no todos los GADS tienen las mismas competencias técnicas. El proyecto de reforma plantea un cambio estructural que centraliza la gestión del suelo en los GADS, eliminando instancias nacionales de control. La Asamblea Nacional deberá evaluar si este modelo fortalece la economía local sin la economía y el desarrollo local de su territorio, sin comprometer la coherencia, transparencia y eficacia del ordenamiento territorial. En tal sentido, si me permiten, voy a empezar a dar una revisión actualizada, señora presidenta de los artículos que se plantean si es que por uso del tiempo me extiendo, yo entiendo su agenda, no duden en cortarme. Gracias, y, sin embargo, también he traído la memoria escrita. En tal sentido, si ustedes pueden mirar el Excel que ustedes han unificado y que muy gentilmente me han podido compartir, inicia con el artículo 4, ¿no es cierto? y que lo proponen como nuevo número al nueve. A partir de ahí, efectivamente se incorpora al plan de vida como una nueva definición. dentro del del glosario, de la incorporación a la LOOTUGS. Y entonces se define el plan de vida como un instrumento comunitario de construcción colectiva, orientado por la cosmovisión y el consenso de pueblos de nacionalidades indígenas.

Y esto hace articulación en su mismo texto de la incorporación, me refiero al 37. En tanto el inciso final agregado sostiene que los planes de vida se reconocen como planes complementarios de planificación. Parte de los instrumentos en todos los niveles de gobierno que deberán ser conocidos por los órganos legislativos. Entendemos que se refiere a órganos legislativos cantonales. Este doble reconocimiento amplía entonces la visibilidad en la ley, pero de ninguna manera asegura la capacidad o la obligación de vincular de manera real a los planes de vida dentro de la planificación territorial. La reforma no establece lineamientos para la elaboración, validación y articulación de los planes de vida. En tanto, no hay criterios de contenido mínimo.

Llámesse ejes, temporalidad, indicadores, articulación presupuestaria, mecanismos de participación y seguramente ustedes dirán esto se va a normar bajo una normativa de menor jerarquía, de menor rango. Lo que resulta ser que, en la práctica durante todo el tiempo de existencia de los planes de vida, ustedes podrán comparar, digamos, usted ha visto alrededor de planes de vida de todo tipo. Y lastimosamente muchos planes de vida se quedan en la imagen, en una especie de escenario folklórico que reduce las particularidades culturales y la autodeterminación del territorio de los pueblos indígenas, lastimosamente insisto en un escenario folklórico. ¿Y por qué lo digo? Porque esto hace hincapié en que, al no existir como una línea de requisitos mínimos de los planes de vida, lo que ha pasado es que y por supuesto, al no tener las competencias y los conocimientos técnicos, las comunidades, comunes todos de las entidades, ha devenido en esto, en una suerte que lastimosamente no ha sido bien aplicada. Entonces, en la práctica se corre el riesgo de que los planes de vida sean documentados sean heterogéneos, sin incidencia vinculante. reducidos a simples expresiones simbólicas de autonomía, siendo que la dificultad se agrava porque el mismo proyecto de reforma elimina las instituciones que podrían haber brindado apoyo metodológico. Acompañamiento técnico y control.

En tanto, la eliminación del Consejo técnico de uso y gestión de suelo CETUGS, en tanto derogatoria de los artículos 92 y 93, como se plantea en el proyecto. De hecho, se suprime el espacio de coordinación interinstitucional que podía articular políticas y metodología nacional de ordenamiento territorial. la eliminación de la Secretaría técnica del Consejo Derogatoria del artículo 94, en tanto se elimina la instancia operativa que producía insumos técnicos para los GADS y comunidades y la eliminación de la superintendencia de ordenamiento territorial SOT, derogatoria en todo el capítulo 3, en tanto el 95 al 108 de los artículos planteados. Por cuanto se suprime el órgano de control y acompañamiento técnico que garantiza estándares mínimos que ejercía la vigilancia sobre los planes locales, llámese SOT. Para ir avanzando un poquito más, al respecto en lo que usted en su tabla ponen como artículo 92, se refiere al Consejo técnico de uso y gestión del suelo. El texto vigente crea y regula el Consejo técnico, no es cierto? lo mantiene, pero el texto propuesto lo deroga de manera total.

La supresión de este órgano genera un vacío de coordinación técnica nacional, lo cual puede experimentar la aplicación de políticas del suelo. otorgando 100% la competencia de la

autorregulación en los GADS y seguramente los mismos consejos cantonales. Pero en la práctica recordemos que el cambio de uso del suelo, normalmente los municipios ha sido una moneda política de gestión de los alcaldes. Lastimosamente, esto es así y hay que recordarlo. Bajo esa premisa, la importancia de las ODS, digamos. El artículo 93 es la conformación del Consejo técnico. Regula la composición del Consejo. El proyecto dispone en su derogatoria, la eliminación de esta estructura rompe la posibilidad de coordinación interinstitucional formalizada, lo que debe observarse en cuanto a la gobernanza del ordenamiento territorial. Precisamente mi persona yo tuve la posibilidad de trabajar en la creación de un proyecto de legislativo sobre los planes especiales que era articulada por la GIZ. Esto hace muy poco. Y pude ver y constatar de primera persona que el rol que tiene en CETUGS al ser el consejo técnico que aglutina a distintas instancias sobre el suelo y la planificación esa excepcional. La capacidad de lectura del territorio a una escala más grande que solamente la cantonal en la que lastimosamente nuestros alcaldes se pueden mantener. Digamos, yo conozco las necesidades, yo alcalde, conozco las necesidades de mi cantón, ¿verdad? Efectivamente, pero lastimosamente se concentran solamente su cantón.

El CETUGS, ser un órgano, encargado de la visión más global, tiene otra escala, lo puede ver desde más arriba. Y esto, digamos, su eliminación podría incurrir en que careceríamos de esta otra visión multiescalar. En tanto, la Secretaría técnica, el texto vigente crea una secretaría técnica de apoyo al Consejo, el vigente, ¿no? Y en cambio, el proyecto propone su derogatoria total. Esto debilita aún más la capacidad operativa y de aseguramiento del sistema nacional de ordenamiento territorial. En tanto, el capítulo 3, la superintendencia de ordenamiento territorial, el texto vigente instituye la superintendencia como ente de control, es lo que existe. El proyecto plantea, en cambio, su derogatoria completa. Esto significa renunciar a un órgano de supervisión especializado, lo que genera riesgos de falta de control y de vacíos en la vigencia de planes y normas urbanísticas. La disposición relacionada al capítulo tercero se mantiene la lógica de la derogatoria integral, superintendencia. La consecuencia práctica es que la desaparición de toda la institucionalidad de control sin que en el proyecto se señale claramente qué institución asumirá esas competencias va a generar un gran vacío, porque no ha quedado claro quién va a asumir aquellas competencias. En tanto el artículo 96, atribuciones de la superintendencia, actualmente describe las facultades de la superintendencia. El proyecto logra expresamente que se pierda este Marco normativo, no es cierto de atribuciones que garantiza la fiscalización de planes de ordenamiento.

Y esto es importantísimo. Desde la vigencia de la superintendencia de ordenamiento territorial, los municipios se vieron obligados a ponerse una especie de camisa de fuerza porque sabían que tenían que rendir cuentas. Y entonces ahí estaban frente a la SOT, sentados con los técnicos de la SOT pidiéndoles que, si es que sobre algo no tenían la capacidad de técnica u operativa, les capaciten. Y teníamos a los municipios, digamos, presentes frente a la superintendencia y yo sé que por acá ya ha pasado de superintendente actual y no me va a dejar mentir. No me va a dejar mentir frente a ello porque yo he sido digamos, testigo de aquello. El artículo 97 sobre el superintendente regula el nombramiento de funciones del superintendente actual.

El proyecto plantea su derogatoria, esto elimina la figura responsable de liderar la expulsión de control reforzando la preocupación sobre el debilitamiento de la supervisión. Insisto, dejar en manos de los consejos cantonales, posiblemente o de los mismos alcaldías la supervisión de esto va a hacer que digamos, morochamente, si me permiten expresión, sean juez y parte de su propia planificación y lo que en la práctica volvamos y perdón que insista lastimosamente para muchas alcaldías. El cambio de suelo de rural a urbano es la moneda de cambio político. La legalización de barrios irregulares es la moneda de cambio política. Esto es innegable. En tanto, el artículo 98, la remoción del superintendente regula el procedimiento de remoción de la autoridad. El proyecto lo deroga. La observación crítica es que no se sustituye este mecanismo por otro órgano equivalente de control, dejando sin referente la responsabilidad administrativa en el sector. En tanto, el artículo 99, la suplencia del superintendente, el texto vigente contempla mecanismos de suplencia para garantizar la continuidad institucional, mientras que el proyecto propuesto propone su derogatoria. Esto elimina un esquema de estabilidad administrativa, generando incertidumbre en la gestión de competencias de control.

El artículo 100, en tanto la duración en funciones del superintendente, la norma vigente establece la duración del cargo. El proyecto de este artículo en cambio deroga este artículo. La consecuencia es la desaparición de una figura que portaba seguridad jurídica y estabilidad en el mandato institucional. El artículo 101, en tanto al informe anual de la superintendencia a la Asamblea Nacional, hacer que ya no existe, tampoco existe la obligación de generar tal informe anual a la asamblea. El artículo 102, escritura administrativa de la superintendencia, pasa lo propio, ¿no es cierto? Se proponía derogar la superintendencia y por ende queda completamente insuficiente este artículo, el existente. En tanto el 103, recursos económicos de la superintendencia, regula la financiación de la institución y el proyecto lo deroga. En tal sentido, la observación es que al suprimir la fuente de recursos se elimina también la posibilidad de que exista un ente especializado con superintendencia financiera. Y claro, si me permiten acá la observación es que si es que no existe una instancia que controle el suelo, si es que no existe una instancia independiente que controle el suelo, lo que vamos a ver es una disposición libre del suelo por parte de los grandes sectores inmobiliarios.

Que de ninguna manera están en un contrapeso por los sectores, digamos populares o no inmobiliarios. Y esto es, digamos, muy delicado. Ustedes que están en Quito, ustedes que están radicados en Quito por sus labores profesionales, han visto cómo la misma ciudad tiene un crecimiento desordenado, largo, el Ilaló, nos vamos comiendo el Ilaló, que recemos la cota del Ilaló en altura cada vez que podemos. ¿Por qué? Que el negocio inmobiliario tiene muchísima capacidad, inclusive sobre las conservaciones ambientales. Y eso en la actualidad, no se diga qué va a pasar si es que eliminamos órganos de control y entes de control. Entonces, si es que me preguntan a mí, existe una suerte de pesos y contrapesos en la planificación territorial? si es que quitamos las organizaciones de control, no va a existir, es que no va a existir, solo va a haber un peso de un lado, una balanza argumentada de un lado. En tanto, el artículo 105, el régimen de control posterior sobre actos de ordenamiento

territorial. Actualmente se regula el control posterior de los actos de ordenamiento territorial.

El proyecto deroga la disposición. Se pierde un instrumento clave para la vigilancia que aseguraba la legalidad con decisiones adoptadas por los gatos. Recordemos que, si es que el gato tomaba la decisión de aprobar un instrumento de planificación territorial, que la SOT no lo aprobaba posteriormente eran objeto de sanción. Y ustedes me dirán, pero ¿quién hacía caso? Mentira. Los municipios tenían recelo, digamos, se cuidaban para no caer en estas irregularidades. Cambiaban, adecuaban, contratan equipos técnicos para poder responder de manera adecuada a los elementos que las dictaba. El régimen sancionatorio de la superintendencia es importantísimo. El texto vigente prevé sanciones en caso de incumplimiento.

El proyecto lo deroga. Esto elimina la capacidad de imponer sanciones, reduciendo la eficacia del sistema de ordenamiento territorial. Lastimosamente en este país, quién cumple si no tenemos una sanción que me coaccione de alguna manera hacerlo. El artículo 107, dando la impugnación de resoluciones del superintendente, regula el régimen de impugnación de decisiones, el actual, el proyecto deroga está a disposición. Las consecuencias es la desaparición de una vía procesal específica de revisión, debilitando las garantías jurídicas de los administrados. Yo como ciudadana, yo como administrada dentro de este sistema cantonal, ¿no es cierto? ¿Ante quién tengo que recurrir ahora, digamos, y esperemos que los municipios sean capaces de responder aquello? Porque por ahí a mí como administrador no me gusta que el municipio haya probado un plan parcial. Y entonces ahora lo que pasaba es que teníamos un control previo, ¿verdad? Que estaba dirigida, llámese por la SOT. Pero ahora yo solita, yo administrada, tengo que vérselas contra el municipio yo solita y por eso me refería a una especie de sistema de pesos y contrapesos que lastimosamente carece en el momento que debilitamos la institucionalidad de control. El artículo 108, en tanto aplicación de la ley en relación con la superintendencia. El texto vigente cierra el capítulo estableciendo la aplicación de la ley en el Marco de la superintendencia. El proyecto lo deroga. Esto confirma la alineación total de la institución con el riesgo de generar vacíos donativos en el control del orden territorial.

Las actividades relacionadas a la superintendencia hacen lo mismo, en tanto la derogatoria, voy a avanzar un poquito más para no aburrirlos mucho. Y lo que pasa, por ejemplo, con temas tan interesantes como la potestad sancionadora de la superintendencia, que, al no existir, ya no tiene la capacidad de sancionar. Lo propio pasa con la revisión de actos del superintendente, digamos, ya no existe. Lo propio pasa con los informes relativos de la relación anal de cuentas porque ya no tienen que rendir cuentas. Lo propio pasa con el artículo sobre financiamiento y sostenibilidad económica de las superintendencias porque ya no existiría. Lo propio pasa con la estructura orgánica y administrativa de la superintendencia, en tanto ya no existe. El artículo final del capítulo tercero de la disposición de cierre. El proyecto propone derogar junto con todo el capítulo de superintendencia, y esto

confirma el desmantelamiento integral de la institucionalidad de control en materia de superintendencia territorial.

El artículo relativo a los procedimientos de control territorial. El texto vigente establecía la forma en que la superintendencia debía revisar actos administrativos de los GADS. El proyecto lo deroga, lo deja en un vacío de regulación de control de legalidad sobre decisiones urbanísticas. Si me permiten acá una pequeña reflexión, las decisiones urbanísticas no solamente tienen que ver con digamos los edificios o las casas que nosotros brindamos o que permiten desde la municipalidad, se orquestan desde la municipalidad, sino las decisiones urbanísticas también tienen una profunda correlación con el medio ambiente. Y el momento en que las decisiones urbanísticas no pasan un filtro de protección medioambiental, sí, lo que hacemos es tener sendas urbanizaciones sin un solo árbol. Esto en ciudades como Quito, con grandes empinaciones (sic), con grandes alturas, con grandes caídas, lo que seguramente provoca.. esto es sin dudar, 2 + 2, es mañana afectaciones como, por ejemplo, la que vimos en La Gasca. No sé si ustedes recuerdan. Esto es por una falta de planificación urbana y territorial.

Lo que pasó en LA GASCA es evidencia. Por supuesto, ustedes me dieron el sector de La GASCA, el sector de LA COMUNA es una zona que está sentada, usted coge los libros desde la década del 20, porque es la zona centro de Quito, ¿no? Esa zona de LA GASCA eran donde estaban los ladrilleros de Quito. Por supuesto, a la época se entendía esa planificación, pero que al día de hoy no existe planificación, digamos, solamente en los municipios, sabiendo lo peligroso que usted puede ser y que no van a controlar la necesidad ambiental, porque lastimosamente nuestro país poco observa en la protección ambiental. Frente a eso, la articulación interinstitucional. El texto vigente obligaba a la superintendencia a coordinarse con otras entidades estatales. El actual, como ya sabemos, inclusive deroga el CETUGS. El artículo sobre los plazos de control posterior. El texto vigente establecía plazos específicos para la revisión de actos administrativos. El proyecto lo elimina. Esto pone en riesgo la indeterminación temporal en la vigencia de estos actos, hablando administrativamente complicado. Listo, no sé cómo está el tiempo. Y ya, voy a pasar a la conclusión y yo les dejo para su revisión en caso de interés el texto.

Mi conclusión. El análisis de los 60 artículos comparados entre el texto vigente de la LOOTUGS y el texto propuesto en el proyecto de reforma revela una tendencia dominante hacia la derogatoria de órganos, funciones y competencias vinculadas al control nacional del ordenamiento territorial. Si bien, esta reforma fortalece la autonomía local y capaz que hacia allá están caminando, y si es que es así, maravilloso, ¿no? Pero realmente genera serios riesgos jurídicos e institucionales. Al existir vacíos de control y vigilancia frente a actos urbanísticos de planificación, al desaparecer instancias nacionales de sanción y de supervisión, se corre un gran riesgo sobre todo para la protección ambiental y sobre la dotación de servicios básicos garantizados a la población. Recordemos que una ciudad que no contempla la planificación territorial tampoco contempla la dotación de servicios básicos. La fragmentación normativa, dado que los GADS tendrían discrecionalidad en los

lineamientos nacionales homogéneos. Y el debilitamiento de la rendición de cuentas al eliminarse mecanismos de informes, recursos y procedimientos de impugnación. Para terminar el riesgo de especulación y presión sobre el suelo rural ante la ausencia de un Marco nacional que proteja su función social, ambiental y productiva es real. Sin embargo, confío y espero como ciudadana que esta comisión sepa si no es a través, digamos, de los debates, sepa seguir nutriéndose para lograr una mejor texto normativo al respecto. Muchas gracias.”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Señora presidenta, muchas gracias por darme la palabra, agradecerle también a la doctora Verónica Morales Ramos. Por ahí tenemos el mismo apellido. Bueno, yo quisiera iniciar mi intervención, señora presidenta, ojalá me permitan terminar. Primero quisiera solidarizarme con el señor Alcalde Remigio Roldán del Cantón Alausí Chimborazo. Entiendo que hace pocas horas ha sufrido un accidente. Estamos orando para que no tenga ninguna mayor repercusión y que las cosas pues más bien salgan con la bendición de Dios. Por otro lado, antes de iniciar las preguntas hacia la señora doctora Verónica Morales. Bueno, quisiera expresarme algo y si me permite señora presidenta, quise hablar en el momento de mi moción, pero, no, prácticamente no se me permitió debido a que se decía que no hay cómo argumentar, pero en todo caso, creo que yo también me quedé en ese sentido. Solamente de plantear algo, señora presidenta, a mí me está preocupando cómo estamos trabajando en la comisión, porque a veces el tema de felicitarnos por archivo de leyes, como que sí, es algo que más bien no deberíamos felicitarnos sino preocuparnos, porque a la final ya son dos leyes que han sido archivadas cuando tal vez en función de esas mismas leyes pudimos haber trabajado un poco más, aumentar algunas cosas, cambiar algunos artículos, pero darle justamente esa fuerza que necesita una ley porque a la final sí es cierto que si no consideramos el trámite que significa presentar una ley, alguien se preocupa, trabaja durante largo tiempo, lo presenta el CAL, el CAL lo aprueba, va a la comisión, pero llega a la comisión y lo que nosotros hacemos es archivarla. Yo sí, creo y vuelvo a decirlo, como dije algún rato en esta comisión, sí es importante que las leyes que nos llegan podamos revisarlas, mejorarlas, si es posible, los artículos, darle mayor forma, adecuarlas a la realidad, pero sacar estas leyes.

En todo caso, sí, me preocupa que dos leyes que prácticamente son dos hijos de la comisión, pues hemos tenido que archivarlas. Por otro lado, yo sí, creo que, y no estoy de acuerdo con uno de mis compañeros asambleístas que planteaba no queremos hacer daño, no queremos llamar a juicio político. Aquí no vamos a llamar a juicio político. No lo vamos a hacer. Lo único que queremos es resolver problemas del territorio. Y yo sí, quisiera sentirme, señora presidenta, con la tranquilidad de que si algo pasa en mi provincia, aunque sea en un cantón, yo pueda venir y plantearlo aquí y que aquí nos ayuden a resolver los problemas que están sucediendo en el territorio. ¿Y cómo logramos eso? Con la fiscalización. Para nosotros la fiscalización es un elemento fundamental. Si cantones como Guayaquil, Quito, están siendo atendidos, bien, pero habrá cantones que no. Y por esos cantones, aunque sea un cantón, aunque sea una parroquia, que no esté siendo atendida, tenemos el derecho de llamar porque son habitantes, porque son personas que necesitan atención. Y en todo caso, ¿por qué temer a una comparecencia? ¿Por qué nos da miedo una comparecencia? Una comparecencia, lo

único que nosotros estamos pidiendo es que vengan acá y nos expliquen qué es lo que está pasando. Nuestra preocupación, que sepan que hay cantones, que sepan que hay sectores que de pronto tal vez no son atendidos y si son atendidos y tal vez hay alguna cuestión de que por alguna razón, simplemente nos explican, ¿no? No queremos hacer daño a nadie, pero sí, ser lo que somos, somos la voz del territorio, somos la voz de una comunidad, somos la voz de una parroquia de un cantón. Y eso nos obliga a que también aquí alcemos esa voz y pidamos que vengan, que lleguen acá y que comparezcan. Porque si no nos queda la duda. Y yo le digo con mucho cariño, señora asambleísta, esconden algo. Están escondiendo algo en Petroecuador. ¿Por qué no quieren que venga acá? Eso es lo que me queda la duda a mí. Y eso hay que transparentar. Y eso lo transparentamos trayéndolos acá. Que conversen, que no nos digan. Y si es que tienen que resolver y tienen que apretarse y tienen que ser más eficientes. ¡Qué mejor! ¡Qué mejor! ¿No cierto?

Entonces, yo sí creo. y también no estoy de acuerdo también con otro compañero asambleísta, que nos decía que hay que colocarlo dentro del orden del día, no necesariamente. No, porque es un cambio de orden del día y si queremos incluir el cambio de orden del día, tenemos la legalidad en función de la ley orgánica de la función legislativa hacerlo. Entonces no tengamos miedo, no tengamos miedo porque yo creo que la única forma de que las cosas se vayan resolviendo en el país es cuando nos dan respuestas y se actúa con transparencia. Esperemos que este tema de Petroecuador, busquemos alguna alternativa, señora presidenta, y demos paso, porque si es importante transparentarlo y yo quisiera agradecerle por el espacio señora presidenta y hacerle una pregunta doctora, doctora Verónica. Nosotros hablábamos un poco de los planes de vida, ¿no? Y creíamos que estos planes de vida eran interesantes, quisiera saber también su opinión, con respecto a ir resolviendo digamos, organización, estrategia, planificación de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados y que se especifiquen en base también a la cultura, al tema ancestral de cada una de las comunidades parroquias y cantones. Y creíamos que de pronto se podría esto de alguna manera incluir y tal vez tomar este tema de los planes de vida en el proyecto que ahora está conversando. Me gustaría saber un poco profundizar y un poquito más en esto, porque de pronto una comunidad puede tener sus características y especificarlas en su plan en su plan, ¿no? de desarrollo y si esto podría ser alguna interferencia con respecto al desarrollo. No sé, me gustaría conocer un poco más sobre eso. Muchas gracias. Gracias.”

**Verónica Morales, abogada**

Gracias, señora asambleísta, Patricia Núñez, para mí es un gusto poder responder su pregunta. Efectivamente, los planes de vida son una estrategia digamos, una herramienta de planificación territorial sumamente interesante en la medida que pueden dar cuenta de no una planificación unificada y homogénea, que no sea capaz de entender las particularidades, sino que más bien el objetivo de un plan de vida es entender, digamos, las particularidades de la parroquia de Santo Domingo de los Tsáchilas, entonces donde existe una comunidad principal principalmente Tsáchilas, entonces seguramente el plan de vida va a entender las particularidades del pueblo Tsáchilas en ese contexto, ¿no es cierto? Y este es el objetivo de un plan de vida. Lo que ha pasado es que en la práctica... Muchos, por no decir, todos los

planes de vida, adolecen de una uniformidad en la planificación territorial, en tanto que se ha manejaba de manera amplia y abstracta. Y por eso yo decía de alguna manera que lastimosamente podría reducirse como a una suerte de folclorización de los pueblos de nacionalidades, digamos a los usos y costumbres, pero no profundizar realmente sobre que los pueblos, comunas, comunidades, de acuerdo al artículo 57 de la Constitución tienen la capacidad legal y no solo esta, sino también antes de ellos del convenio entonces 69 de la OIT, tienen la capacidad legal, de planificar sobre su propio territorio y disponer sobre su propio territorio. Dicho esto, sería interesante que desde la legislatura se pueda incorporar algunas características mínimas para que estos planes de vida no se queden siendo, digamos la fotografía vacía y que más bien logren ser precisamente un instrumento coadyuvante a la planificación territorial que tiene que articularse con la planificación municipal, que tiene que articular con la planificación municipal, porque no puede ser tampoco, aunque comparto precisamente la autodeterminación de los territorios y la posibilidad de los pueblos de planificar sobre su propio territorio. Esto no significa que están aislados y que no tienen que articularse con los municipios. Porque el momento en que los municipios dejan de mirar la gran foto del escenario territorial, seguramente se va a dar privilegio a ciertas áreas versus en detrimento de otras. Entonces, el plan de vida es una herramienta interesantísima, siempre y cuando se logre desde la legislatura, ella sea principal, la ley orgánica o su regulación secundaria, algunos requisitos mínimos de cumplir que deban cumplir. Gracias”

**Lucia Pozo Moreta, asambleísta**

“Muchas gracias, señor presidente encargado. Bueno, compañeros asambleístas, al equipo técnico y me atrevo a intervenir porque estas sesiones son grabadas, son transmitidas en vivo y es necesario informar con transparencia al pueblo ecuatoriano. Me voy a referir a la intervención de la compañera asambleísta Patricia Núñez. Claro que esta comisión de Gobiernos Autónomos Descentralización ha venido realizando un trabajo íntegro, técnico, transparente para poder agilizar la producción legislativa que por dos años estuvo represada en el archivo de esta comisión.

Hemos venido tratando con la intervención de todos ustedes, compañeros asambleístas y por unanimidad se ha decidido archivar ciertos proyectos de ley que por seis años estuvieron ahí durmiendo el sueño de los justos. Eso tampoco es responsable con el pueblo ecuatoriano. La ley de telecomunicaciones que se archivó el día de hoy estuvo por seis años esperando ser tratada, pero en junio del 2025 ya le ganó otra comisión a ese tratamiento y ya aprobó una reforma a la ley de telecomunicaciones. No tenía sentido aprobar un proyecto de ley caduco sobre algo que ya se aprobó en junio de este año. Esto va en contra de toda técnica legislativa y en contra de nuestros principios, incluso como asambleístas porque le estaríamos mintiendo al pueblo ecuatoriano que somos eficientes cuando otra comisión ya trató este tema. Por unanimidad también se aprobó.

El archivo del proyecto de ley de expresiones gráficas callejeras urbanas con la participación técnica de todos los asambleístas de expertos de varias representaciones que abonaron a ese proyecto de ley que era punitivo, que iba en contra de los derechos de expresión en espacios públicos de nuestros artistas de nuestros jóvenes, entonces fue análisis técnico porque

tampoco es responsable a la próxima comisión que venga a decirle tome esto estuvo ahí pendiente de archivo, le entregamos proyectos de ley caducados, pero a la par también hemos venido construyendo importantes leyes. Ya está lista para tratar la próxima semana en primer debate el proyecto de ley reformativo al COIP, en lo que concierne a contravenciones de tránsito. se lo trató en esta comisión de manera técnica eficiente. También se estuvo archivando, bueno, eso ya estuvo en cancha del Ministerio de Gobierno, el proyecto de ley de límites territoriales porque ya mismo ingresa el nuevo proyecto de ley de límites para ser tratado por nosotros.

Estamos volando para arreglar lo que nadie arregló, archivar proyectos de ley que no son viables con la actualidad que vive el Ecuador y construir, como ahora lo estamos haciendo con la LOOTUGS, estamos trayendo a la Comisión Expertos, estamos trayendo a la AME, realmente profesionales que nos sumen al trabajo legislativo, hemos unificado proyectos de ley para acotar para la ley orgánica de orden ordenamiento territorial, porque somos responsables con el país. Vamos a entregar leyes robustas que realmente solventen necesidades del territorio, de las localidades, pero de manera responsable. Entonces, a la par que vamos generando proyectos de ley viables, a la par vamos archivando lo que estaba mal, lo que ya no es viable para un tratamiento. Entonces quiero dejar eso claro con el pueblo ecuatoriano.

La comisión anterior en dos años sesionó apenas 90 veces. Nosotros, señores, asambleístas de esta comisión y pueblo ecuatoriano, al finalizar este mes estaremos sesionando 25 veces. O sea, hablemos que si vamos a estar en esta comisión dos años, estaríamos duplicando el trabajo, pero ustedes mismos son testigos. Hemos sesionado en territorio, escuchando al pueblo, escuchando a las autoridades locales, hemos debatido, hemos traído expertos, seguiremos trayendo y todas sus iniciativas legislativas para construir nuevas leyes, obviamente son bienvenidas, pero no me voy a atrever como presidenta y yo creo que tampoco lo va a ser el vicepresidente y ustedes como miembros al 2027 decirle a la nueva comisión tomen ahí quedan un montón de leyes que ya están caducadas, no son viables y tampoco hemos trabajado porque realmente tuvimos cosas más importantes que hacer y creo que tienen que archivar. Vamos a construir leyes reales, leyes viables como la nueva reforma al COOTAD, como la ley que estamos tratando el día de hoy, como la ley de reformativa al COIP en materia de contravenciones de tránsito, límites territoriales que esperamos en los próximos días llegue a esta comisión y seguimos construyendo, seguimos construyendo el Ecuador que todos soñamos desde las localidades que son lo que a nosotros nos corresponde que son los GADS. Y en lo que concierne al punto del orden del día, esto es democracia, cada uno ha expuesto su punto de vista, cada uno salvaguardar, pues la misión que tiene esta comisión, pero también entendiendo cuál es el tratamiento que a ese punto le están dando las comisiones competentes como biodiversidad y fiscalización.

Entonces es un tema también de la función que tiene cada comisión, así que yo nuevamente pues agradezco a usted, abogada por su participación en esta comisión, a ustedes asambleístas y no es un tema de felicitar pero sí agradecer porque somos una de las



comisiones que ha estado contrarreloj trabajando para cumplir con el voto ciudadano que nos dio el pueblo ecuatoriano para representarlos y lo vamos a seguir haciendo. Así que muchísimas gracias a todos y pues devuelvo la palabra señor presidente encargado.”

**Cristian Benavides, asambleísta**

“Muchas gracias, señora presidenta. Bueno, yo quiero iniciar felicitándole por haber traído a la ponente, la doctora Verónica Morales, de ese tipo de técnicos es lo que uno debe nutrir cada una de las comisiones para realmente tener criterios técnicos. La política está fuera y se hace política, creo que todos los que estamos aquí, sabemos cómo, pero el tema técnico es fundamental para tomar decisiones que favorezcan o no a los territorios. En este caso, quiero felicitarle a la doctora Verónica.

Me encantaría hablar como usted, pero pese a que fui alcalde, no creo que llegue a tener esa experiencia para poder explicar y exponer de manera técnica lo que yo vengo diciéndolo durante todas estas últimas tres sesiones. y lo concentró rápidamente. que he dicho la planificación, la secretaría en general, lo que hace es salvar vidas. Cuando hay una buena planificación, lo que pasa es que se salvan vidas. Los alcaldes son los que hemos sido somos políticos y por ende, muchas veces tomamos decisiones políticas y se deja al azar de manera abierta. quizá algunos seamos responsables, pero otros no. Y yo conozco realidades terribles en territorios donde se hace lo que se pueda, por fin de quedar y contentar a la ciudadanía cooperativas de vivienda en pendientes, al lado de Ríos y luego las desgracias que hemos tenido que vivir en este país.

Tuve la oportunidad de vivir en España y entiendo lo que significa realmente la planificación territorial para que esos pueblos sean maravillosos, bonitos, lindos, con organización como debe de ser y como se debe vivir desde el lugar más alejado en el campo hasta las grandes ciudades, donde evidentemente asienta la política pública. Comparto totalmente sus criterios, le voy a pedir que por favor nos haga llegar por escrito porque voy a tratar de memorizar para cuando haya que debatir este tema en el pleno y sí quiero nuevamente felicitar el manejo técnico como se lo ha dado. Ya en el plano político, yo voté a favor de la propuesta de Javier porque di mi palabra y también porque creo que sí, es importante hacer las comparecencias, pero aquí hay una mayoría que se ha pronunciado y yo la respeto y la acepto como tal. Creo que eso es importante y es parte de la democracia. Se gana con votos, se pierde con votos y creo que eso ha sido la razón y la esencia de esta comisión que es diferente.

Y por eso siempre la felicito, señora presidenta, su manejo porque ha sido equilibrado, ecuánime, jamás nos hemos faltado al respeto, no quiero que nunca vaya a pasar. una cosa de esas, sería una desgracia y lamentaría enormemente si eso algún día llega a pasar, ¿cómo veo, cómo pasan otras comisiones donde dolorosamente la llevan la política al plano personal humano de entre personas y creo que ese odio le está haciendo daño al Ecuador, yo no voy a ser parte jamás de ello, y cuando haya que traer gente y que comparezca, me van a escuchar, jamás haría daño a una persona, no sé, tratándose de inútil, e incapaz o de mucho menos, sería terrible. Yo creo que ahí hay que ir enmendando ciertos temas. Soy y seré muy

respetuoso, creo que tal vez se malinterpretó mis palabras en el sentido de que cuando digo que no voy a hacer daño es porque no es mi naturaleza y por eso milito como independiente porque no creo en ciertas corrientes que a veces no han tenido la madurez. pese al tiempo que han tenido en el poder, no han tenido la madurez de entender su realidad del pasado, el presente y el futuro. El pasado pisado, suelen decir los jóvenes.

El presente es para nosotros, para trabajarlo y el futuro es de los que van a venir y esperan de esta asamblea, de esta comisión y de todos nosotros tener las capacidades intactas para realmente hacer una política de amor, una política decente, donde podamos demostrarle al Ecuador y al mundo que es capaz en nuestras diferencias de poder trabajar en equipo. Con Lucía hemos discutido, nos hemos disentido en debates, no debates, fuimos candidatos de tiendas políticas diferentes. Y posiblemente algún día yo no creo que vaya a ser candidato más, pero si eso pasase, pues entendemos que la política debe ser un ejercicio de hermandad, de presentar propuestas y que el pueblo decida. No comparto la política del Presidente Noboa, pero empujo todo lo que puedo porque la gente eligió ese modelo de gobierno Y me hubiese gustado que sean otros los que dirijan de mis partidos hablo, pero pues hacia la democracia se gana por votos también allí, así que siga adelante presidenta, con su manejo, como lo ha venido haciendo de una manera totalmente aperturada (sic) al diálogo, respetuosa, tienen mi abrazo, mi afecto, mi cariño siempre y jamás me van a ver del plano de quienes intenten hacer daño a nadie por su forma de pensar y nuevamente felicitaciones doctora Verónica, por favor que nos haga llegar su documento para poderlo revisar y ojalá me lo logré aprender.

**Xavier Lasso, asambleísta**

“No tenían otros antes, presidenta, me parece. Sí, muchas gracias, presidenta. Sí, empiezo por felicitar a la abogada Verónica Morales. Verónica Morales Ramos. La verdad es que los aportes han sido enormes, abogada. A veces tenemos la tendencia a no reconocer la otredad. Yo no hablo abogada de la tolerancia. A mí me parece que lo que hay que hacer es reconocer al otro a la otra, porque la tolerancia es como una concesión que te hago. El reconocimiento es la imposición que yo mismo me hago para aceptar todos tus sabores y todos tus olores y todos tus colores. Y esta es la clave. Pero esta clave tenemos que usarla todos los días y en todos los escenarios. En un escenario sí, en otro escenario no, no. Ahí nos estamos traicionando.

Entonces, a mí me parece que los planes de vida se llaman, tienen que reconocer esas otras realidades, esas otras visiones que no son gratuitas, que son producto de procesos culturales contruidos a pesar de, porque ese es concepto que prefiero manejar de cultura, ¿no? Todo lo que construimos destruimos con nuestras pasiones cotidianas. Hacemos cultura aún cuando no lo queramos. Y la clave está en poner en este proyecto de ley algo sumamente honesto. Porque ahí está, si es posible la armonía. Tenemos puntos de vista distintos, tenemos intereses distintos. Hacemos política como en la cultura a pesar nuestro. Siempre hacemos política. Y entonces me parece bien todo lo que usted ha traído. Yo quiero confesar que ha sido como una suerte de revelación su intervención por la eliminación de las instancias de control. Sin control, lo más probable es que nos vamos al precipicio, porque el

problema es que siempre la fuerza más poderosa se va a imponer. Y sin control vamos a seguir dejando inerme a los sectores más desprotegidos y en el uso del suelo hay muchos sectores desprotegidos y me parece que tenemos que tomar muy en serio lo que nos ha traído la abogada Verónica Morales y yo reitero lo que ha dicho Cristian.

Yo también quisiera que usted nos deje por escrito esta exposición y por último presidenta, Creo que lo que ha sostenido mi compañera, no solo de la comisión, sino de la tendencia política en general, es legítimo que tengamos una posición política. ustedes la tienen. Y está bien. que la tengan. Hoy en la mañana hicimos una propuesta a través de Ricardo Patiño, que es otro compañero de la tendencia y reconocimos que si la Corte Constitucional ha dado pie, ha dado paso a la denuncia del estatuto con Venezuela, no nos íbamos a imponer. ¿No íbamos a tener una rabieta? No, este es el juego de la democracia. de esta democracia, por lo menos, ¿no? Puedo intentar trabajar, pero no tengo la correlación de fuerzas a mi favor. Está en contra. la correlación de fuerzas. Y eso es un primer dato que tengo que tomar en cuenta. Y las batallas se dan contemplando la correlación de fuerzas.

En la política es así y tenemos que ser absolutamente serios cuando hacemos política, porque no la estamos haciendo para nuestro beneficio personal. Me acaba de pasar al empezar esta reunión, presidenta. No pasó mi propuesta de cambio de la orden del día, sin embargo, de pensar que era importante tratar eso, pero no es una derrota personal y no hubiese sido un triunfo personal tampoco, porque no estamos haciendo política en términos personales. Nos suscribimos, nos adscribimos a una idea del mundo. Y lo que intentamos es ser fieles a eso y no imponer nuestro punto de vista personal, que lo tengo, que lo tenemos, pero hay que saber subordinarlo con coherencia, con disciplina y pensando en la gente, sobre todo. Nosotros creemos y lo vuelvo a repetir, sin ánimo de provocar a nadie. Y bueno, si se producen respuestas, pues habrá otra respuesta y será una oportunidad como para bajar los tonos. Nosotros creemos que siempre está primero el ser humano y después está el capital. Y ahí tenemos unas discusiones que probablemente no se van a agotar, que las vamos a tener que sostener y aprender a sostenerlas. Y yo estoy dispuesto a sostenerlas, presidenta sin provocaciones personales. Absolutamente no. No nos da nos da el cuerpo para eso. Entonces yo suscribo mucho de lo que ha dicho mi compañera Patricia Núñez, porque desde mi perspectiva lo ha dicho con buena fe, lo ha dicho desde la buena fe. No ha sido, no tengo porqué dar explicaciones de lo que Patricia quiso decir, no ha sido una provocación. En todo caso, reitero el agradecimiento a la presencia de Verónica, de la abogada Verónica Morales. Verónica, le reitero, usted me ha traído un boom, como me ha despejado unas nubes que no me dejaban ver o como en el mito de las cavernas estaba solo viendo reflejos y no a las cosas mismas. Y es mejor que cuando construimos leyes, veamos directamente lo que está pasando, así que por eso le agradezco mucho su intervención Verónica.”

**Pablo Jurado, asambleísta**

“Muchas gracias, señora presidenta. Debo sumarme al agradecimiento de la presencia de la doctora Verónica Morales. Pero mientras usted hablaba, usted veía que yo andaba aparentemente despistado, no estaba despistado. Estaba revisando la documentación, la normativa y se me viene a la mente lo que tomamos nosotros una decisión en la comisión

ocasional especializada de escuchar lo que quiere la gente de que no se sigan entregando recursos económicos a las organizaciones políticas. Y se me venía a la mente y decía, qué bueno hubiese sido que la doctora Verónica sea el resultado de la inversión de esos no sé cuántos millones de dólares y que me diga, ¿sabe qué? yo doy gracias a la organización política o al proceso de capacitación que la organización política hizo conmigo. Yo quisiera que los que quieren ser concejales tengan sus conocimientos, los que quieren ser alcaldes o alcaldesas tengan sus conocimientos.

Para que justamente para no llegar a ejercer esas funciones, no es cierto dentro del desconocimiento administraron la ciudad sin ninguna planificación, sin ningún criterio actualizado. El Quito de hace 50 años no es el Quito de hoy. El Tulcán de a 50 años no es el Tulcán de hoy y las capitales o ciudades no son las que tenemos ahora. Obviamente necesitamos anclarnos a los códigos de los niños, a los códigos de los jóvenes, a los códigos de las mujeres embarazadas que antiguamente al alcalde no le importaba, obviamente tener veredas con obstáculos, tener las propagandas tipo bandera hasta media calle, es decir, un montón de cosas que paulatinamente se han ido regulando bajo estos conceptos mucho más actualizados. Insisto que bueno, sería que ese anhelo que tenemos, que tienen los ecuatorianos, que tienen las ecuatorianas, de ser gobernados, ser administrados, de ser representados, obviamente por personas que también vayan de la mano con la visión actual de lo que son nuestras ciudades de ese afán de trabajar todos dentro de los 17 objetivos de desarrollo que todo se maneje bajo ese esquema.

Y cuando usted hablaba de planes de vida, cuando usted hablaba de planes de vida, se me veía la mente también los ciclos de vida, porque si hablamos de planes de vida no les podemos divorciar de los ciclos de vida, es decir, desde el niño que empieza a gatear, ese niño ya debe tener seguridad hasta nosotros que estamos más próximos con Javier, a entrar en la etapa de adultos mayores, también que cuiden de nuestra seguridad. Ayer nomás vi un reportaje de una chica que por circunstancias de la vida perdió la visión y ella explicaba y con ejemplos, ¿no es cierto? caminaba con la periodista y le decía, mire lo que nos pasa a nosotros. Este bastoncito para mí es el guía, pero mire lo que me pasa y caminaba y había algo que estaba una barrera de 40 centímetros, decía mire el bastón está acá abajo, pero yo no me doy cuenta que me voy a golpear la cabeza acá. Entonces, nuestras autoridades de lo que decía también Cristian refiriéndose a esas experiencias que tienen los europeos.

Lo que pasa también es que los europeos tienen 1492 años de mayor actividad que nosotros, ¿no cierto? Entonces, considero que es importante la presencia de ustedes, de expertos que han venido, ya viene a otra reunión, vamos a tener a otro experto también, ¿no es cierto? que puede coincidir con su visión, complementarse mutuamente y eso a nosotros nos alimenta yéndome al otro caso. Yo cuando intervine dije que con Javier hablamos casi el mismo idioma porque somos contemporáneos, ¿no es cierto? Nos habíamos encontrado en el ingreso a la asamblea y me dijo, mira, voy a presentar esto. ¿Qué te parece? Ayúdame. Sí, de acuerdo. Pero también es necesario irnos a esas otras alternativas que también nos da la norma, Y claramente el artículo 120 de la ley orgánica de la función legislativa nos lleva y nos dice que

las y los asambleístas directamente o las comisiones especializadas tienen la facultad de requerir información o comparencias a las y los funcionarios detallados en los artículos 120, que es obviamente el servicio público en el numeral 9225 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador. Entonces, cuando yo hice referencia a que debemos en una de las reuniones, el hacer constar en el orden del día, porque este artículo nos da dos alternativas. La una es que nosotros debemos demandar de cualquiera de los funcionarios públicos que constan de los servidores, que constan obviamente en la propia Constitución en el 120 numeral 9, es que no hagamos uso y abuso porque estamos hablando que, si somos ciertos entes políticos, pero luego no quisiera, ¿no? Que hagamos uso de abuso y que mañana nosotros vayamos a tener efectos en vez de positivos de efectos negativos políticamente si estamos hablando de que este es un equipo, lo mismo vamos a alcanzar hacia el señor X o Y nosotros lo podemos hacer de manera individual. Javier lo puede hacer y decirle, señor, necesito esta información, de acuerdo al artículo 75 y todo lo demás. Deme, deme por favor esa información, ¿no es cierto? Y si no le dan, como dice Paty, si no le dan, es obvio que yo también debo expresar mi malestar, el hecho de que están desobedeciendo lo que dice la norma. Yo quiero sugerir, señora presidenta, de que sugerir, porque no le puedo ordenar a usted el orden del día, sugerir para que en una próxima tomemos la decisión de que esta comisión, todos los miembros de la comisión se le haga un requerimiento por escrito de información al funcionario al que hacía referencia y el señor está obligado a darnos la información. Y Javier, obviamente ha manifestado, es una preocupación del alcalde de Quito, entre otros, ¿no? que no están disponiendo de ese material necesario para continuar obviamente con las obras y se van postergando también este tipo de servicios. A esto es a lo que yo me refería porque el artículo nos da dos opciones. La facultad es llamarles, ¿no es cierto? Y la facultad de requerir información.

Yo considero, insisto, en el sentido de que se le puede requerir información y se lo puede hacer de manera individual o la comisión y que sea esta comisión, la que como dice Paty es que es como soy de otra tienda política, a mí no me dan, pero entonces la comisión que es diversa tendrá el señor que responder a este requerimiento que es facultad que está establecida en la ley, señora presidenta.”

El 29 de agosto de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 025-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

### Sesión Nro. 025-CGADCOT-2025-2027

Sesión Nro. 025-CGADCOT-2025-2027	
Participante	Observaciones/Aportes
<b>Marisabel Vásconez Vivanco, abogada</b>	“Agradezco profundamente su invitación a este espacio crucial de reflexión sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, la LOOTUGS. Mi trayectoria,

forjada tanto en la academia, donde he profundizado en los principios y lógicas del derecho urbano, como en la praxis, liderando proyectos inmobiliarios y participando en la formulación de planes de uso y gestión de suelo para cantones grandes y pequeños en diversas regiones del país, desde la Amazonía hasta la Costa, me ha permitido adquirir una comprensión íntima de los desafíos y complejidades que esta ley ha introducido en nuestro país. He revisado con atención los documentos que sustentan este debate y considero que mi intervención debe ser de carácter global, pues entiendo que la LOOTUGS requiere una revisión exhaustiva.

Necesitamos claridad meridiana sobre lo que realmente está sucediendo con ella, cuáles han sido sus fortalezas conceptuales, sus trabas operativas, sus pros y contras tangibles y, fundamentalmente, qué es lo que desde una perspectiva técnica, social y práctica hace falta para que esta ley cumpla con su propósito transformador. No hablaré del articulado propuesto, estoy aquí para generar un aporte conceptual desde los temas que he identificado en mi práctica profesional. La promulgación de la LOOTUGS en 2016 no fue un hecho fortuito, fue la respuesta a una necesidad estructural y urgente que el país evidenció de manera contundente tras el terremoto de Manabí. Ese evento, que nos marcó profundamente, puso en evidencia la vulnerabilidad intrínseca de nuestras ciudades y la imperiosa necesidad de una gestión territorial orientada hacia la prevención y la resiliencia.

La ley, en su concepción, buscaba revolucionar la planificación territorial, alejándose de una visión tradicional de la propiedad privada para abrazar los principios de función social y ambiental del suelo. Las aspiraciones conceptuales de la LOOTUGS fueron ambiciosas y necesarias, buscaba catalizar el diálogo y generar conciencia sobre la necesidad de planificar el territorio, normar las actividades económicas y establecer límites de crecimiento, reforzando la función social y ambiental y trascendiendo la visión individualista heredada del derecho romano. También buscaba dotar al país de una estructura clara y jerarquizada de planificación territorial con un lenguaje común a nivel nacional, así como impulsar la generación de información y la obligación de utilizar datos para dicha planificación, lo cual a su vez dejó en evidencia la carencia de sistemas catastrales actualizados y georreferenciados que pocos GAD poseen. Su intención de proteger el suelo rural y generar condiciones ambientales de resguardo en estas áreas fue innovadora, al igual que la formalización de la descentralización de competencias en materia de ordenamiento territorial para empoderar a los gobiernos locales en la gestión de su desarrollo y promover una gobernanza más participativa.

Sin embargo, estas intenciones transformadoras se convirtieron en una paradoja, pues pasamos de las buenas intenciones a una verdadera camisa de fuerza. A pesar de los avances conceptuales, la LOOTUGS se transformó en una norma rígida y muy compleja de aplicar para la mayoría de los GAD, lo que ha derivado en un estancamiento significativo del sector inmobiliario, afectando la oferta de vivienda, especialmente de interés social y público, y obstaculizando el desarrollo territorial equitativo. La rigidez normativa y la desconexión con la realidad territorial han sido notorias, pues se ha impuesto un modelo estandarizado

incompatible con la diversidad geográfica, social y económica del país. Los cantones se ven obligados a aplicar un mismo marco metodológico de planificación a pesar de sus enormes diferencias, lo que genera disparidad, contradicciones y desincronización en prioridades e inversiones.

En el caso del suelo rural, el hecho de que el componente estructurante de los PUGS esté diseñado para durar doce años mientras que el PDOT se actualiza cada cinco ha provocado contradicciones graves, ya que el PDOT genera diagnósticos de riesgos, población y territorio que no pueden ser incorporados en tiempo real en el PUGS, generando así una rigidez normativa insostenible. A esto se suma una sobre regulación que ha paralizado la inversión y ha contraído al sector inmobiliario. Existe desarticulación entre la planificación territorial de los GAD y las entidades del gobierno central, como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente, lo que ha agravado la inseguridad jurídica para la inversión en suelos rurales e industriales. La LOOTUGS ha impuesto además la obligación de generar normativa secundaria para licencias y permisos, lo cual resulta oneroso para municipios sin tradición regulatoria, complejizando los trámites, dilatando plazos de aprobación de proyectos y afectando directamente el desarrollo de vivienda e inversión local. Se suma a ello la brecha de capacidades técnicas, financieras y humanas de los GAD, que ha conducido a la proliferación de planes elaborados por consultorías externas, muchas veces costosos, que no responden a la realidad territorial y que generan lo que yo llamo “planes Frankenstein”, modelos estandarizados que intentan forzar realidades diversas a clasificaciones rígidas, respondiendo a coyunturas políticas y que al aprobarse imponen un marco normativo inflexible de hasta doce años con candados regulatorios y multas desproporcionadas.

Los instrumentos de planificación introducidos por la LOOTUGS, como las zonas especiales de interés social o los planes parciales para vivienda, no han podido aplicarse en la mayoría de GAD debido a su complejidad técnica y a la falta de normativa secundaria. Incluso Quito, con tradición de planificación urbana, no ha logrado aprobar un plan parcial por carecer aún de la ordenanza necesaria. La gobernanza multinivel también se ha distorsionado por el rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, que ha actuado de manera punitiva en lugar de técnica, generando temor en los GAD al imponer multas desproporcionadas. El Consejo Técnico, por su parte, emite normativa secundaria extensa, compleja e inaplicable, como la exigencia de tres inspecciones por obra licenciada, algo inviable para municipios con recursos humanos y logísticos limitados. La LOOTUGS también ha quedado en deuda en la integración de la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático en la planificación territorial. Desastres como los aluviones de La Gasca evidencian la falta de zonificación por amenazas y la ausencia de políticas locales acordes a la realidad del territorio, lo que se agrava porque muchos GAD ni siquiera cuentan con catastros actualizados ni con información de riesgos. Además, la ley carece de un eje climático explícito y está desfasada de agendas internacionales como el Acuerdo de París, manteniendo una visión sectorial que no articula adecuadamente la planificación urbana con políticas de resiliencia, transición energética e infraestructura verde. El caso de Portoviejo suele citarse como ejemplo de éxito, pero se trata de una excepción condicionada por factores extraordinarios: tras el terremoto



de 2016 recibió una inyección excepcional de recursos financieros y asistencia técnica nacional e internacional, algo que no refleja la realidad del resto de municipios.

Del mismo modo, los instrumentos de financiamiento como la concesión onerosa de derechos o los bancos de suelo, aunque bien intencionados, se han visto inviables por la ausencia de condiciones básicas, como catastros claros o crecimiento urbano en altura, que son excepcionales fuera de ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca. En síntesis, la LOOTUGS, concebida para una transformación profunda de la gestión territorial, muestra una fuerte desalineación entre sus principios conceptuales y su implementación. Se ha impuesto un modelo homogéneo que desconoce la diversidad territorial del Ecuador, ha introducido incongruencias entre los plazos de planificación, ha generado instrumentos inoperativos, un rol disfuncional de los entes de control y una desarticulación crítica con la gestión de riesgos y el cambio climático. Está por cumplir diez años y, aunque ha fomentado mayor conciencia en los GAD sobre la necesidad de planificar, también los ha atado de manos con rigideces que obstaculizan su desarrollo. Por ello considero necesario caminar hacia una reinención de la LOOTUGS que establezca regímenes diferenciados de planificación y gestión del suelo según la capacidad técnica, económica y territorial de cada GAD, que implemente programas permanentes de capacitación y asistencia técnica en gestión catastral y planificación sensible al riesgo y al clima, que reestructure el rol de la Superintendencia y del Consejo Técnico para que pasen de la fiscalización punitiva al acompañamiento técnico, que establezca mecanismos efectivos de coordinación intersectorial con ministerios clave como Agricultura y Ambiente, que flexibilice la normativa diferenciando entre realidades urbanas y rurales, que fortalezca la participación ciudadana, especialmente en comunidades vulnerables, y que fomente la colaboración público privada con marcos jurídicos estables para promover la inversión en vivienda de interés social.

La reinención de la LOOTUGS requiere un enfoque diferenciado, flexible y colaborativo que reconozca la diversidad territorial del Ecuador y fortalezca las capacidades locales para lograr una planificación efectiva, inclusiva y equitativa. Muchas gracias.”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“Reitero mi saludo a los colegas asambleístas, hombres y mujeres, y comienzo por agradecer y felicitar a la abogada María Isabel Vásconez, experta en temas urbanísticos, quien aborda esta materia desde distintas perspectivas y, me imagino, desde diversos saberes que incluso incluyen elementos culturales, antropológicos y sociológicos, ya que el asentamiento humano es tan complejo que necesariamente demanda estas múltiples miradas. Quiero pedirle, como siempre lo hacemos cuando recibimos estas valiosísimas aportaciones, que nos deje la presentación por escrito para poder nutrirnos de ella. Abogada Vásconez, confieso que luego me tocará la tarea de adentrarme en los códigos que usted y otros especialistas emplean y que, en ocasiones, nos resultan un tanto ajenos cuando mencionan, por ejemplo, los PUGS.

Esto, por supuesto, es normal; no se trata de un reclamo. Es, más bien, como cuando uno lee un libro de literatura, de ensayo o de filosofía y encuentra un sinnúmero de palabras nuevas que obligan a recurrir al diccionario. Ese ejercicio siempre me ha parecido maravilloso: tener el

diccionario en la mano, investigar qué significan esos términos, aunque en este caso sé que el diccionario no bastará para descifrar los códigos que usted nos ha compartido, los cuales son perfectamente legítimos, y tendré que resolverlos de otra manera. Finalmente, quisiera plantearle una inquietud: ¿es posible planificar sin la presencia de un Estado fuerte? Lo pregunto porque, en ocasiones, se percibe un afán desmedido de ganancia que parece inevitable, casi inherente a la condición humana, y que determinados medios de producción estimulan. Y, sin un Estado firme que haga valer las normas, corremos el riesgo de que se desborde ese impulso y nos apartemos del marco legal que debe regirnos. Esa sería mi pregunta para usted, abogada Vásconez.”

**Marisabel Vásconez Vivanco, abogada**

“Gracias, Javier, qué gusto, y disculpas por no poner todas las siglas como debería en la presentación, pero estarán claras en los documentos que ingresaré y dejaré en la Secretaría. Yo creo que es muy importante que exista un Estado regulador, por eso lo mencioné en mi presentación. No considero que deba desaparecer la Superintendencia de Ordenamiento Territorial; pienso que debe transformar su forma de ejercer el control y de relacionarse con los GAD, porque estos tuvieron que elaborar sus planes de uso y gestión del suelo en plazos muy reducidos, con escasa información y prácticamente sin catastros actualizados, ni hablar de la gestión de riesgos. Todo esto provocó que se tomen decisiones que ya quedaron normadas en los PUGS, lo cual terminó atando de manos a los GAD.

Sin embargo, la Superintendencia, sin tomar en cuenta estas debilidades, ha impuesto sanciones. Me he encontrado con casos en los que se multó a los GAD porque un informe de tratamiento estaba dentro del PUGS y no separado de él. Y, por esa razón, se les aplicó una multa. Se trata de situaciones realmente inverosímiles. Es importante reconocer que los GAD apenas están comenzando a planificar, que deben aprender a hacerlo y comprender las normas a las que deben sujetarse. Lo que no se necesita es un ente de control que únicamente los presione y que, además, se jacte de tener una buena gestión por haber recaudado importantes montos en sanciones, ya que ello significa menos recursos para los gobiernos locales, lo cual no es positivo. Tampoco considero que la desaparición de la Superintendencia sea una salida adecuada, porque la experiencia histórica demuestra que, sin un órgano de control, los municipios o las autoridades de turno tienden a tomar decisiones contrarias a lo que debería primar: la función social y ambiental de la propiedad. Esa es mi respuesta. Muchas gracias.”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Gracias, señora presidenta. Primero, quisiera consultar a la doctora Marisol Isabel Vásconez y agradecerle por su intervención, pues siempre es muy importante escuchar estos conocimientos que resultan fundamentales para la construcción de nuestras leyes. Mi consulta se relaciona con el tema de los planes de ordenamiento urbano, entendidos a través de los PUGS, y su relación con la Superintendencia de Ordenamiento Territorial. En realidad, este asunto tiene mucho que ver con la ley, pero también podría ser un tema de política pública, porque si no se lograron elaborar los planes de ordenamiento urbano y de gestión del suelo, ni se presentaron los planes de gestión de riesgos o los catastros correspondientes,

creo que hay que considerar alternativas que involucren políticas públicas, presupuesto y estrategias de apoyo, antes que basarse únicamente en la ley.

Asimismo, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, dentro del proceso de unificación de ministerios, ha visto reducida su capacidad al integrarse a otros ministerios. Por otra parte, también es importante considerar la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, ya que algunos sí cumplen con sus obligaciones, mientras que otros no presentan los planes o no actúan conforme a lo que les corresponde. La pregunta, doctora, es cómo se podría resolver esta situación: ¿es suficiente con una cuestión de ley o también influye de manera determinante la política pública?”

**Marisabel Vásconez Vivanco, abogada**

“En efecto, no debería ser solamente un tema de ley. La política pública debe ser la que marque el camino para determinar qué se norma, pues se encuentra en un nivel superior a la ley. La política pública nos indica hacia dónde queremos ir, y la ley nos establece cómo llegar a ese objetivo. Por ello, es fundamental que exista una política del Estado que permita actualizar estas herramientas y los levantamientos de información. No puede ser de otra manera; debe ser una política pública orientada hacia la mitigación y adaptación al cambio climático, impulsada desde el Estado y acompañada de herramientas concretas dentro de la ley. Es esencial establecer tiempos adecuados y un apoyo significativo del Estado central a los GAD para actualizar catastros y disponer de información precisa y actualizada. Sin estos datos, las decisiones que toman los GAD se hacen a ciegas, se trazan líneas que luego no pueden modificarse durante 12 años y se basan en mapas y datos de hace 20 o 30 años, que ya no reflejan la realidad. Por tanto, la política pública es el punto de partida para que las normas y planes tengan eficacia real y respondan a las necesidades actuales. Muchas gracias.”

El 05 de septiembre de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 026-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

**Sesión Nro. 026-CGADCOT-2025-2027**

Sesión Nro. 026-CGADCOT-2025-2027	
Participante	Observaciones/Aportes
<b>Arturo Mejía Granizo, abogado</b>	
<p>“Señora asambleísta Lucía Pozo, señoras y señores asambleístas, medios de comunicación presentes y el resto de la sala que nos acompaña: reciban un cordial saludo desde la Asociación Latinoamericana de Planificadores Urbanos y Territoriales. Somos una asociación de 14 países dedicada al estudio del desarrollo de las actividades humanas en el territorio, tanto urbano como rural. Esta comparecencia también la hago a título personal y con gran preocupación por las iniciativas legislativas que han sido presentadas ante esta Comisión, relacionadas, por ejemplo, con la reforma a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo LOOTUGS. Quisiera hacer un ejercicio resumido, aunque complejo, por los</p>	

temas que se tratan, y tal vez los 20 minutos me resultan un poco cortos para transmitir absolutamente todos los puntos que están en debate en el proyecto o proyectos de reforma, los cuales han sido resumidos de manera muy prolija por la Comisión.

Quisiera dividir mi presentación en cuatro puntos. Estas observaciones recogen los cuatro proyectos de reforma a la LOOTUGS planteados por varios asambleístas, y lo que he hecho es dividirlos en cuatro grandes puntos: 1. El plan de vida como instrumento complementario al PUGS. 2. La derogatoria de las normas que crean el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo. 3. La derogatoria de las normas que crean la Superintendencia de Ordenamiento Territorial. 4. Una iniciativa de proyecto de ley denominada “Ley mi Parcela”. Voy a empezar con el primer punto; por favor, pasemos a la siguiente diapositiva. Quisiera dirigir mi presentación desde dos enfoques principales. El primer enfoque tiene una mirada teórico-jurídica de las instituciones que componen el marco normativo de la LOOTUGS. El segundo busca poner en conocimiento una experiencia que tuve el año anterior al dirigir una consultoría del plan de uso y gestión de suelo del cantón Otavalo. ¿Por qué quiero relacionar estas dos dimensiones? Porque es necesario entender el alcance de la norma, pero también las repercusiones de su aplicación en el territorio, sobre todo en territorios indígenas, en relación con varias normas que afectan principalmente el derecho a la propiedad indígena. Entonces voy a empezar desde el entendimiento de que, efectivamente, la Ley de Ordenamiento Territorial no hace una explicación específica sobre la necesidad de herramientas de planificación rural. Esto no significa que no las permita; sí las permite.

De hecho, el caso de Otavalo recoge en su planificación esta iniciativa del plan de vida, la cual ya está institucionalizada dentro de su plan de uso y gestión de suelo. Ahora bien, como se puede observar en el gráfico, que es ejemplificativo, la planeación y el ordenamiento del territorio rural presentan diferencias con el ordenamiento urbano. Los actores y las dinámicas son totalmente distintos. Desde esta perspectiva, se entiende la necesidad de tener un plan de vida como un instrumento que se articule con la planificación detallada del desarrollo y el ordenamiento territorial. Por supuesto, la primera propuesta que se nos ha puesto en consideración tiene como objetivo incluir el plan de vida como un instrumento complementario al plan de uso y gestión del suelo.

Desde esta proposición hago dos observaciones clave: La primera es de fondo y de forma jurídica. El texto promueve que el plan de vida sea un instrumento de planeación, pero esta figura no está desarrollada en ninguna parte del ordenamiento jurídico nacional. Lo que se menciona es siempre el ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico. Cuando hablamos de planeamiento urbanístico, no me refiero únicamente al planeamiento urbano de las ciudades, sino también al planeamiento de los sectores rurales. Lo que se puede ver en las fotografías es el proceso de construcción colectiva del plan de Otavalo, en el cual se realizó un trabajo desde abajo: se llevaron a cabo 178 socializaciones con más de 100 comunas y comunidades del cantón, logrando un trabajo conjunto construido desde las bases. Incluso se hicieron ejemplos de dibujos que representan el territorio deseado por las comunidades.

Esto marca una diferencia significativa, incluso en el concepto de participación ciudadana: no fue solo participación ciudadana, sino construcción participativa del territorio. Este ejercicio representa un ejemplo interesante del rol de la ciudadanía como actor del territorio. La segunda observación tiene que ver con el planteamiento del proyecto de norma propuesta. Se indica que el plan de vida será un instrumento de planeamiento, pero, a mi criterio personal, este concepto reduce lo que realmente necesita ser entendido: el plan de vida. Con todo respeto a los pueblos y comunidades, me atrevo a dar un concepto personal, basado en mi estudio del derecho indígena, las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo y las declaraciones de Naciones Unidas para los pueblos indígenas. Todos coinciden en que el plan de vida es un instrumento que reconoce las formas, modalidades, cosmovisión y autodeterminación de las comunidades, así como la distribución de las actividades en el suelo, que es el soporte de estas actividades.

No ampliar el concepto de plan de vida en el proyecto equivaldría a reducir estas lógicas de autodeterminación y de plasmación de la cosmovisión como mecanismo de su futuro desarrollo. La tercera parte que me preocupa es que el proyecto de ley establece que el plan de vida debe ser “conocido” por los municipios. Este es un tema complejo, porque al ser únicamente conocido por la instancia de determinación de las decisiones municipales, que es el Consejo Municipal, se limitaría su eficacia. Si lo analizamos desde un régimen competencial, la competencia de uso y ocupación del suelo del Estado recae en los municipios.

Entonces, lo que debería hacer el municipio es aprobar, mediante ordenanza, el plan de vida que se haya trabajado. Aquí abro un paréntesis: cuando hablamos de plan de vida y del régimen de planificación y ordenamiento territorial, estamos enfrentando dos mecanismos jurídicos distintos. El plan de vida está contemplado en un derecho consuetudinario, en un derecho oral. El régimen de desarrollo del ordenamiento territorial está plasmado en un derecho positivo, en un derecho escrito. Creo que esta es una oportunidad, a partir del plan de vida, de vincular estas dos dimensiones jurídicas.

Al proponer que exista un plan de vida como mecanismo complementario de la planeación, si este plan, construido participativamente desde las comunidades, debe ser solo “conocido” por el municipio, se pierde eficacia legal. ¿Por qué? Porque las decisiones que finalmente se trasladan, por ejemplo, en una autorización de fraccionamiento o en un título de propiedad, requieren una autorización administrativa municipal. Si el plan de vida solo pasa a ser conocido por el Consejo, no tendría efectos jurídicos que viabilicen la distribución de actividades económicas, desarrollo y vivienda que se plasmarán en el plan de vida. En el gráfico que presento se sugieren tres instrumentos de planificación y planeamiento. El primer instrumento es el PDOT, que es la política pública del cantón.

Me refiero específicamente al cantón porque es donde se decide el uso y aprovechamiento del suelo. El PDOT establece la visión a mediano y largo plazo de los gobiernos autónomos descentralizados. Esa visión se plasma en un documento de regulación llamado Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). El PUGS no es política, sino regulación; define los usos y

aprovechamientos del suelo y debe ser complementado y detallado a escala menor con planes complementarios. Es en este nivel donde debería funcionar el plan de vida. Es importante entender que esto forma parte de un sistema que no puede desarticularse. Si el plan de vida se separa de este sistema, se corre el riesgo de fomentar falta de unidad en la gestión del territorio y de pensar que la autodeterminación pueda funcionar fuera del régimen de desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo. También hay que considerar que el Estado es unitario. El beneficio de esta propuesta es que el plan de vida pueda alinearse con la autodeterminación de los pueblos y, al mismo tiempo, integrarse al sistema de planificación. Esto permite articular las decisiones de los pueblos y comunidades de territorios indígenas con la competencia municipal en el uso y gestión del suelo.

El segundo tema tiene que ver con la derogatoria que propone el proyecto respecto al Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo. Para analizarlo, quiero empezar con una disposición jurídica que permita entender el rol de las facultades del Estado central y de sus gobiernos, los proyectos de los señores legisladores que presentaron estas reformas aducen principalmente dos cosas: la vulneración de las competencias y la intromisión del Estado central en las decisiones de la autonomía. Cuando revisamos lo que establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en su artículo 116 se señalan cuatro niveles de facultades que agrupan las competencias: la rectoría, la planificación, la capacidad de regulación y el control. El Estado central tiene una facultad de rectoría. Siempre hemos mencionado en nuestras comunicaciones que existe un órgano rector de la materia, que puede ser el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio del Ambiente. Esta rectoría implica la capacidad de emitir políticas y estándares públicos con vigencia nacional, sobre los cuales se deben construir las competencias locales.

La planificación depende del régimen de desarrollo, cuyo principal instrumento es el Plan Nacional de Desarrollo, que incluye un componente territorial de estrategia nacional, sobre el cual deben definirse las competencias locales. Finalmente, el control se ejerce en distintos ámbitos: desde la Asamblea Legislativa, con funciones de fiscalización; desde el Ministerio de Gobierno, como control de policía; desde los jueces administrativos, como control judicial; y desde la función jurisdiccional en general. Adicionalmente, existen mecanismos de participación ciudadana y control social, a través de la Contraloría y de las superintendencias, entre otros organismos. ¿Cómo funciona la rectoría del Estado central? Más allá de citar normas, pondré un ejemplo práctico para entender la relación entre rectoría, regulación y control, así como las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Las normas ecuatorianas de construcción, por ejemplo, son aprobadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esto implica estándares nacionales para los procesos de edificación y control de construcciones. No podemos tener normas distintas de edificación para Guayaquil, Quito, Ambato o Tena. Si bien es necesario considerar las particularidades del territorio, las normas y estandarizaciones deben ser únicas para todo el país. Lo mismo aplica para las normas ambientales, plasmadas en la legislación secundaria del Ministerio del Ambiente. No podemos establecer estándares de calidad de agua o de aire distintos para cada ciudad.

Incluso las normas de radiaciones no ionizantes, como las emitidas por celulares, deben cumplir estándares nacionales uniformes. La rectoría nacional está plasmada en múltiples normas técnicas y regulaciones emitidas por los Ministerios y sus organismos adscritos. Los municipios adoptan estas normas y aprueban permisos de construcción en función de ellas. Si un municipio debe dar permiso para una actividad turística o ambiental, se basa en lo que establecen los Ministerios de Turismo y del Ambiente. Además, hay una coordinación: las normas ambientales deben cumplirse junto con las normas de construcción, de salud o de turismo según corresponda, para emitir un permiso de manera integral de ninguna forma, la rectoría nacional implica transgresión o intromisión en las competencias locales, principalmente municipales.

En cuanto al ordenamiento territorial y sus parámetros, la LOOTUGS establece el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, que es un organismo de rectoría interministerial. ¿Qué significa esta rectoría interministerial? El ordenamiento territorial es una disciplina holística: confluyen actividades medioambientales, de riesgo, de distribución de los aparatos productivos e industriales. No podemos analizar el territorio sólo desde la vivienda, no solo desde el desarrollo de pueblos y comunidades. Es necesario un conocimiento multisectorial. Lo que hace la ley al proponer el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo es agrupar a los organismos responsables, sin generar mayor burocracia, para promover un pensamiento conjunto. Por ejemplo, la Secretaría de Riesgo no puede actuar sólo desde su dimensión; debe coordinar con los demás sectores para una planificación integral. El Ministerio de Ambiente no puede actuar únicamente desde su dimensión ambiental, ni el Ministerio encargado de vivienda solo desde su lógica de vivienda. Es necesario considerar las tres dimensiones de manera conjunta, porque confluyen en lo que se llama suelo. ¿Qué hace el CETUGS? Facilita la articulación intersectorial y descentralizada entre las políticas nacionales y las competencias locales, estableciendo estándares nacionales sobre los cuales deben basarse las competencias municipales. Quisiera enfatizar los efectos inmediatos que surgirían si desapareciera el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, según la propuesta normativa. Primero, se generaría una altísima discrecionalidad y heterogeneidad en las normas locales: cada municipio podría establecer sus propios estándares, distintos de los demás, generando impactos sociales, económicos e incluso un caos general.

La legalización de asentamientos humanos. Todos los municipios del país tienen asentamientos precarios y necesitan mejorar la calidad de vida de quienes no pueden acceder a suelo seguro, incluyendo procesos de titularización de propiedad dentro de un sistema de planificación. Si eliminamos el CETUGS, esta norma quedaría sin aplicación, y es de extrema urgencia. La regulación para la conformación de bancos de suelo, vivienda de interés social y equipamientos. Existe un gran déficit en la producción de vivienda, y no se trata solo de vivienda en sí, sino de acceso a suelo asequible. Estas regulaciones permiten generar repositorios de suelo a nivel local y nacional, que sirvan como patrimonio para la construcción de vivienda adecuada, con servicios y condiciones apropiadas. Estas normas no

soslayan la autonomía municipal; por el contrario, proporcionan herramientas nacionales necesarias para construir competencias locales.

Por ello, recomendamos respetuosamente a la Comisión desestimar la derogatoria del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo y, en cambio, mantenerlo y fortalecerlo para articular políticas nacionales y locales y atender estos puntos urgentes. El siguiente tema, en la diapositiva siete, es la derogación de la norma que crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial. No voy a leer la norma completa, sería prolijo, pero conviene destacar lo esencial: la Superintendencia está bajo la función de participación y control social y no depende de las competencias municipales. De hecho, la Superintendencia no forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación del Ecuador, no tiene rectoría ni capacidad de regulación; sus facultades se limitan a verificar y vigilar el cumplimiento de requisitos legales y nacionales en los planes aprobados por las autonomías. Esto significa que la Superintendencia no puede interferir en las decisiones del Consejo Municipal ni exigir el cumplimiento de normas locales; su control es ex post, sobre los actos administrativos o legislativos ya aprobados. No debe confundirse con la vigilancia que ejerce la Contraloría General del Estado.

En resumen, a partir de este gráfico podemos observar los roles institucionales y niveles en los que opera el sistema jurídico nacional para el ordenamiento territorial. La rectoría y regulación está a cargo del CETUGS, así como del resto de ministerios, funcionando de manera interministerial. Las competencias municipales se construyen sobre estos estándares, y, finalmente, existe vigilancia y control sobre las decisiones locales. Atendiendo los estándares nacionales, este es un sistema que diferencia tres cosas: regulación, competencia y control. De ninguna forma, ni el CETUGS ni los ministerios intervienen o interfieren en las competencias locales o de la autonomía. ¿Cuáles serían los efectos potenciales de la derogación de los artículos que crean la Superintendencia de Ordenamiento Territorial? Primero, pérdida de mecanismos de vigilancia y control específicos, entendidos en razón de la materia del ordenamiento territorial. No existiría autoridad ni institucionalidad que regule específicamente el ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo. Segundo, vacío en la función de transparencia y control social.

La Superintendencia es un componente clave de la función de control social; eliminarla debilitaría esta función y podría afectar la confianza pública y la del ciudadano. Para ilustrar, puedo hacer una analogía: cuando un ciudadano tiene un reclamo contra una aseguradora, primero acude al órgano interno de la compañía y luego a la Superintendencia de Compañías, que regula y protege los derechos. De manera similar, si un municipio toma una decisión contraria a la norma y afecta a personas, el ciudadano primero acude al control municipal. Si no se tutela su derecho, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial interviene para reparar la situación. Existen limitaciones de otras entidades para cubrir este vacío. La Contraloría General del Estado no tiene, según el texto de la reforma, la facultad para asumir este tipo de control sobre el uso y ocupación del suelo. Su competencia se limita al funcionamiento administrativo del Estado y la gestión de fondos públicos, pero no a los

derechos afectados por decisiones de ordenamiento territorial. Esto también impacta la autonomía local y la coordinación nacional, ya que se generaría una excesiva discrecionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados y heterogeneidad en las decisiones municipales, sin un mecanismo de control que garantice equidad.

Para ejemplificar, presento dos casos donde actuó la Superintendencia: Otavalo, hace tres años, derogó su plan de gestión de suelo por falta de participación ciudadana. La ley solo permite actualizar, no derogar el plan, generando un conflicto legal complejo. La Superintendencia intervino y permitió que un año después el plan fuera adoptado, evitando casi un año de ausencia de planificación. Según reportes de la Superintendencia, más del 95 % de los cantones del país tienen plan de dosificación de suelo. Esto representa un avance significativo en comparación con décadas anteriores, estableciendo reglas claras para la ordenación del territorio y cumpliendo con los requisitos legales.

Finalmente, el último tema es el proyecto de “Ley mi Parcela”. El cantón de Otavalo tiene 1 168 hectáreas. Si comparamos esta superficie con la de Quito, que tiene 37 000 hectáreas, es 36 veces menor. Sin embargo, al revisar el catastro de lotes rurales, Otavalo cuenta con 54 000 predios rurales, mientras que Quito tiene 46 000 predios en 36 veces más territorio. Esto muestra claramente cómo se ha fraccionado el suelo rural a partir de decisiones históricas, como las de la reforma agraria. La estadística indica que en Otavalo hay aproximadamente 1,3 habitantes por predio; es decir, por cada habitante niño, adulto o anciano existe un terreno. Esto evidencia el fraccionamiento excesivo del suelo, incluso en áreas de reserva de agua y páramos. Por ejemplo, en la imagen inferior derecha, la línea amarilla señala la frontera del páramo.

El proyecto de ley no establece filtros ni criterios para que el Consejo Provincial entregue títulos de propiedad de lotes menores a 500 m<sup>2</sup>, sin articularlo con la planificación ni con las decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados, limitándose únicamente a reconocer la posesión. Además, no está claro si este proyecto se incorpora dentro de la Ley de Ordenamiento Territorial o si se trata de una norma independiente. Si se incluyera, vulneraría el principio de unicidad de materia, ya que adjudicar predios a partir de la posesión en suelos rurales no se relaciona con la ordenación, uso u ocupación del suelo. Tampoco se puede establecer un régimen de fraccionamiento rural ajeno al sistema de planificación y control del suelo, como lo establece la normativa vigente. El proyecto presenta varios vacíos: Establece el reconocimiento de posesión por parte del Consejo Provincial, cuando esta es una facultad jurisdiccional exclusiva de un juez. Propone fraccionamiento indiscriminado de suelos rurales en lotes menores a 500 m<sup>2</sup>, lo que afecta la soberanía alimentaria y los suelos destinados a la agricultura. Otorga al Consejo Provincial potestad de registrar posesiones, cuando nuevamente esta es una facultad jurisdiccional.

Certificar posesión sin derechos de propiedad genera una nueva figura que desvirtúa toda la institución prevista en el Libro Segundo del Código Civil sobre acciones de posesión. No distingue entre suelos privados, públicos, de riesgo o áreas de protección, como acuíferos,

fuentes de agua y reservas de acueductos, lo que genera falta de claridad en su manejo. Se establece que los municipios o gobiernos provinciales deben expropiar por declaratoria de utilidad pública para beneficiar a personas individuales, lo cual es jurídicamente inviable. La utilidad pública debe garantizar cobertura de derecho colectivo, no individual. No se aclaran los recursos para cubrir los costos derivados del fraccionamiento y la certificación de los suelos rurales. Por estas razones, recomendamos que no se acoja esta norma, ya que no forma parte de la materia, carece de coherencia jurídica, no tiene un desarrollo normativo adecuado y violaría el principio de unicidad de la materia. Sugerimos incluir este proyecto en la discusión para analizarlo correctamente.

Finalmente, comparto una foto tomada recientemente en el Lago Aire por colegas académicos, que evidencia nuestra preocupación por cómo estas decisiones podrían afectar los derechos de los ciudadanos. Nuestra posición es técnica y busca defender los derechos sobre el territorio, la vivienda y el medio ambiente, garantizando la efectividad de estos derechos. Muchas gracias, señor Presidente, y disculpas por la extensión de mi intervención.”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“El problema no es la vivienda, como usted mencionó. El problema es el suelo: el suelo está muy caro. ¿Quién lo hace tan caro? Un proceso especulativo que no se compadece con la realidad actual. ¿Qué lo hace tan caro?”

**Arturo Mejía, abogado**

“Efectivamente, el problema no es la vivienda, porque la vivienda cuesta lo mismo, si la construyo aquí o si la construyo afuera de Quito. El proceso de construcción. Lo que hace diferente el precio de la vivienda final es el costo del suelo. El costo de suelo que sea tan caro tiene varios factores. Primero, un factor de retención. Por ejemplo, alrededor del 40 % en municipios del país tienen suelo vacante servido. Si nosotros damos una vuelta por cualquiera de las ciudades del país, podemos ver lotes que son lotes, se denominan “engorde”. Estos lotes, lo que están haciendo, es generar un factor de especulación por retención. Es decir, cuando hay un bienpreciado en el mercado y yo saco ese bien del stock, genera un aumento de precio, un fenómeno básico de oferta y demanda. Si no vuelvo a poner esos suelos en el stock, el suelo va a seguir siendo caro. Entonces, ¿qué pasa? Primer fenómeno: retención. Segundo fenómeno: porque no hay una política efectiva de desarrollo urbano y vivienda que proponga la capacidad de generar vivienda barata cercana. ¿Dónde está la vivienda de interés social? Generalmente en la periferia, porque el costo del suelo es barato. ¿Por qué estar viviendo en la periferia? Porque estamos preocupados de dar bonos de vivienda, de generar incentivos de crédito a los sectores más formales de la economía, pero nos hemos olvidado de la atención a los sectores que necesitan vivienda, pidiendo vivienda bien ubicada y barata. Y justamente para eso funciona la ley.

La ley establece todo un segundo capítulo de instrumentos de gestión de suelo, que pueden o tienen mecanismos para devolver esos suelos retenidos al stock y para generar zonas especiales de interés social, en los que, a través de bancos de suelo... A veces me vuelvo un poquito tecnocrático, discúlpeme. Pero lo que quiero decir es: sí, existen mecanismos ya en

la ley en los que pueda hacer que el Estado municipal o el Estado central accedan a suelo barato”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Muchas gracias, doctor. He de felicitarle, realmente todos los aportes que ha hecho para nosotros son fundamentales. Creo que usted hace el análisis con conocimiento de causa, con experiencia, y eso nos da parámetros para poder entender qué está pasando con respecto a esta ley. Tal vez existan acciones que, en vez de apoyar, dañan y no fomentarán que la ley mejore. Tengo algunas preguntas, doctor. Entre ellas, cuando usted habla del plan de vida y nos cuenta una experiencia en Otavalo, me queda la preocupación de cómo lograr que estos planes de vida sean ejecutados de una manera eficiente y rápida. Porque sí es cierto, que los pueblos indígenas y los sectores rurales se mueven más despacio, van armando sus planes de manera muy organizada, discutiendo una y otra vez, lo cual está bien.

Pero debemos entender que también hay plazos, hay tiempos. ¿Cómo lograr que esto, sin dañar su forma de organizarse, pueda dar buenos resultados y coordinarse con los planes que necesitan presentar a su debido tiempo y cumplir legalmente con lo que exigen los gobiernos autónomos descentralizados? Esa sería una pregunta, y quizá usted, por su experiencia en Otavalo, pueda responder. La otra pregunta: ya existe este Consejo de Uso y Gestión de Suelo, que como usted nos explicaba se basa en estándares nacionales y empieza también con el tema de las competencias municipales. Pero este Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, hoy por hoy, no lo vemos actuando de manera eficiente. ¿Por qué lo digo? Lo digo también por mi provincia.

En la ciudad de Riobamba vemos cómo continuamente aparecen asentamientos de personas que emigran de Colta, y Guamote, y la ciudad empieza a crecer, pero lo hace porque hay traficantes de tierra. Ellos venden lotes sin la infraestructura necesaria: no hay agua, no hay nada, pero ya venden. No hay control de parte de los municipios, y tampoco de otras instituciones. Por ejemplo, no sé si en este caso debería actuar la Superintendencia de Ordenamiento Territorial o el mismo Consejo. Entonces empieza a haber un caos, porque la municipalidad no tiene suficiente disposición de agua, ni infraestructura de alcantarillado, no hay presupuesto, no hay nada. ¿Cómo se controlan estos asentamientos? ¿Qué deberían hacer estas instituciones para dar una respuesta eficiente en territorio? Cada año, las municipalidades tienen que estar resolviendo temas que incluso llegan a discutirse en la misma Asamblea. ¿Cómo lograr que esto se regularice? ¿Cómo lograr que tenga un accionar más coherente, si lo puedo decir así? Y, por otro lado, usted nos decía que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial debe empatar con varias instituciones. Ahí también me queda la preocupación: hace poco aprobamos la Ley de Gestión de Riesgos, justamente para evitar lo que en algún momento pasó en Quito, lo que pasó en Chimborazo con Guano, con Alausí, y Chunchi, donde todavía no tenemos una respuesta del Gobierno. Ni en Alausí, ni en Guano, ni en Chunchi. ¿Cómo lograr empatar esto?, ¿Cómo lograr que se supervise este tipo de asentamientos para evitar estas situaciones tan graves? No podemos evitarlas porque son fenómenos de la naturaleza, pero si no estamos preparados, si no actuamos con



responsabilidad, siempre estarán ahí. Esas son mis tres preguntas, doctor. Me gustaría que me ayude respondiendo.”

**Arturo Mejía, abogado**

“Hola, muchas gracias, señora asambleísta. Quisiera ir por partes, porque creo que es un buen ejemplo para demostrar cuál es la problemática y en qué estado administrativo funciona cada una de las instituciones. Que haya un proceso de ocupación informal o ilegal de suelo a partir de un traficante de tierra es un acto penal. Sí, hay un delito tipificado, que es el tráfico de tierras. Esto debe ser denunciado y perseguido por la Fiscalía. Ese es el rol que debe cumplirse: que se denuncie. Es de acción pública, y el municipio sería el primer llamado a establecer que efectivamente hay un proceso de fraccionamiento que tiene como objetivo apropiarse de fondos y generar un beneficio particular a partir de un acto doloso. Ahora, también existe una acción administrativa.

El municipio puede ejercer el control sancionador con las multas que establece la ley a partir de la ocupación informal del territorio. Es decir, hay una acción administrativa y una acción penal. ¿De quién depende esto? Exclusivamente del alcalde, ni siquiera del Concejo. El alcalde, a partir de su dependencia de control, que generalmente son las comisarías. ¿Qué es lo que hace el Consejo Técnico de Gestión de Suelo? El Consejo Técnico establece una normativa para generar condiciones en las que sí se puedan regularizar ciertos tipos de asentamientos que han nacido, no necesariamente desde un proceso delictivo o doloso. Por ejemplo, hay una horrible práctica en el país que posiblemente es la peor que puede generar la aparición de asentamientos humanos: la venta de derechos y acciones.

La venta de derechos y acciones significa que yo tengo un terreno y, como no puedo fraccionarlo porque la norma no me lo permite, le vendo a usted el 5% del terreno como si le vendiera el 5% de una acción. El problema es que, si yo desaparezo mi compañía, no puedo llevarme mi computadora y decir “este es mi 5%”, porque lo que estamos vendiendo es un intangible: una acción. Entonces, lo que hacen los municipios es recibir esos derechos de acciones porque además es un tema jurídico legal y luego esos porcentajes corresponden a 100 propietarios distintos que demandan al municipio una regularización.

La normativa establece mecanismos jurídicos para empezar a hacer esto, y el Consejo Técnico define estándares mínimos. Entonces, ¿qué hace el Consejo Técnico? Por ejemplo, dice: “los asentamientos humanos que hayan surgido hasta el 2024 se legalizan; el resto ya no”. Esa es una decisión de política pública. Para esto deben presentar fotografía aérea, un plano a tal escala, reservar fuentes de agua, no pueden ocupar suelos de riesgo, etc. Esas condiciones las establece el Consejo Técnico. Pero ¿quién aplica? El municipio, con sus planes. ¿Qué hace el municipio? Define qué es suelo urbano y qué es suelo rural. Y en eso no hay intromisión ni del SOT, ni de las CETUGS, ni del resto de ministerios. Esa es competencia absolutamente municipal. El municipio debe decidir dónde está el suelo adecuado para vivienda y dónde el suelo adecuado para actividades productivas. Si el municipio permite que en suelos destinados para actividades productivas se produzcan asentamientos humanos precarios, eso es observable. ¿Quién observa? La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, porque va a decir que el municipio no está efectuando un control y una regulación efectiva

de su competencia de uso y control de suelo al permitir asentamientos humanos informales en suelos que no están destinados para la vivienda.”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Estamos hablando de suelos que no deberían ser ocupados, yo sé que el Gobierno Autónomo es un gobierno autónomo, realmente es quien toma las decisiones. Pero si el municipio no cumple su tarea, ¿no hay una entidad como la Secretaría de Ordenamiento Territorial que cuide esto, o que incluso podría tener cierta potestad para controlar este tipo de acciones de los traficantes? Acciones que son tan comunes, y que muchas veces se dice que incluso los mismos municipios están vinculados a estos traficantes, porque saben por dónde va a pasar la vía, por dónde va a abrirse un camino. Entonces, claro, se aprovechan de todo ese conocimiento, y estos traficantes lo utilizan. Empiezan a armar y empiezan a vender sin tener obras básicas de infraestructura. ¿No hay un organismo o no se podría incluso plantear en la ley la posibilidad de un control a estos municipios?”

**Arturo Mejía, abogado**

“Yo creo que existen normas suficientes. La norma está, o sea, de hecho, los municipios. Lo que habría que preguntarse de pronto es cuántas acciones municipales se iniciaron en los últimos 5 años por efectos de ocupación y forma de suelo. No vais a meter en esto, pero porque es un tema que sale de la técnica. Pero sí existe un fuerte componente político de legalización de barrios y de incorporación de estos procesos a la legalidad. Pero la norma jurídica que debe existir para controlar esto existe, existe desde el tema del COVID, del Código Orgánico Integral Penal. Existe enorme en COOTAD que multa con el monto del valor de la tierra. ¿Quién aquí en fracción, un suelo informalmente? Y existe todo un régimen sancionador en la norma, en la ley, para el municipio, para que el municipio sancione a los piratas de tierra. Y también existe un régimen sancionador para que la SOT sancionen al municipio que no controla todo lo anterior. La siguiente pregunta tenía que ver con el tema de riesgos.

Y a ver, el ordenamiento territorial funciona. Funciona en escalas. Es como si tuviéramos varias lupas. Si una lupa grande, que es el PDOT, que mira todo el territorio urbano y rural. Tenemos una lupa más pequeña que es el PUGS, que establece suelo urbano, que es de suelo rural. Tenemos los planes complementarios, que es, por ejemplo, lo que queremos hacer con el plan de vida, que el plan de vida establece solamente el planeamiento de este grupo humano asentado en una porción determinada de territorio. Sí. Y de estos hay que hacer otros planes. El ordenamiento territorial es, por eso les decía que es una disciplina holística, está compuesto por muchos otros ejes territoriales. Necesitamos urgentemente que los cantones, por ejemplo, empiezan a tener planes de riesgo. Porque nosotros decimos esto sale de riesgo. Pero es mi percepción. ¿Dónde hay un documento técnico que efectivamente me diga que esto tiene riesgo o si el riesgo es mitigable o no mitigable? Por ejemplo, lo que pasó en Alausí. Lo que pasa constantemente con los del desbordamiento de los ríos en la Amazonía. ¿Quién me dice hasta dónde llega el área de riesgo? Entonces sí necesitamos que esa ley de riesgo se operativice. Y se operativiza en función de qué, de establecer los documentos y los requisitos necesarios para establecer planes cantonales complementarios de gestión del riesgo.

Si esa norma todavía no existe, es necesaria. ¿Quién la construye? Sería ideal que la construyese CTUGS con la Secretaría de Gestión de Riesgos para que se incorpore dentro del régimen del premio. Claro, es que es que tiene que ser una política pública. La emanación de los estándares de riesgo, de las condiciones para que se construyan los planes de riesgo, tiene que venir del Estado central. Estos no soslayan nuevamente, indicó las competencias municipales. Y el plan de vida. Bueno, es lo que les había dicho en Otavalo. Pasó algo muy interesante y algún rato, sería bueno que inclusive esté aquí la alcaldesa o la gente que construye el plan. Porque se trabajó con la FPIN. El plan de Otavalo, que es la Federación de Pueblos de Indígenas del Norte. Y en un 30 por 100 del territorio, la física trajo diseñado sus territorios. Lo que hicimos fue un proceso de negociación para incorporar las cosas que son y no son factibles.

El plan está escrito en la primera parte del plan está escrito en quechua. El plan se llama Guangurina. Tiene una identidad muy fuerte, las comunidades. Y lo que trato de decir es que no necesariamente el problema es la norma, sino cómo se construye el planeamiento. Si es que hay una forma participativa. Yo admiro totalmente al pueblo Otavalo porque se organizaron y desde cómo fueron lo suficientemente poderosos, digamos, a partir de un poder político, para determinar que un plan deje de estar sin efecto, también lo fueron para construir de manera activa su modelo de desarrollo de cada 1 de los territorios. Y se trabajó, como les digo, 170 socializaciones en un año. No sé si esto es una expectativa interesante, pero sí está plasmado, con alrededor de si no me equivoco, 15.000 personas que asistieron a los procesos de socialización. Y se hizo un proceso de construcción participativa. Eso es lo que está faltando. Para mí, el problema no es un problema del aparato institucional existente, es un problema de cómo se está gestionando el proceso de la ordenación, que demanda una política pública un poco más clara.”

**Manuel Choro, asambleísta**

“Muchas gracias, doctor Mejía. Por sus aportes con sus conocimientos. Bueno, creo que, aparte de la pregunta que tenía, ha sido respondida. Lo que quería preguntarle era: toda esta planificación, esta experiencia que hicieron en el pueblo hermano de Otavalo, ¿cómo lo ha visto ahora, luego de hacer todo ese trabajo? ¿Ha mejorado la condición de vida, el desarrollo? Y ¿esto se puede replicar, aplicar en esta experiencia en otros pueblos y nacionalidades?”

**Arturo Mejía, abogado**

“Creo que la primera experiencia que nos dejó Otavalo es que se empezó a coser el tejido social. El proceso de derogatoria del plan produjo una fractura social compleja, de desconfianza en los sectores del Estado, de desconfianza en los procesos de planificación. El plan fue aprobado hace un año. Está vigente. Después de todo este conflicto social, la gente ya sabe del plan y entiende qué es un plan, porque también sí fue un proceso adecuado de información. De hecho, la persona que daba las charlas del plan era un compañero otavaleño. La daba en quichua, y eso era importante también: entender que el planificador no siempre sabe todo. No se puede seguir haciendo planificación desde el escritorio, y en eso estamos de acuerdo. Sí se debe trasladar incluso en un lenguaje adecuado. Hay una parte entera de cosmovisión, de reflejo de la cosmovisión del pueblo.

El nombre del plan está en quichua. Y esto hizo que la gente entienda qué puede y qué no puede hacer. Los sitios sagrados, por ejemplo, ya tienen un nivel de jerarquía de protección superior, que tampoco está en otro plan del país. ¿Y cuál es el siguiente desafío? Empezar con los planes de vida. Sí, entonces ya existen dos comunidades que empezaron a hacer un requerimiento a la alcaldesa para empezar a construir sus planes de vida. Se construyeron los contenidos. Esto es importante también, porque la ordenanza ya tiene plasmados los contenidos del plan de vida. Y eso fue un trabajo conjunto entre los pueblos indígenas y el municipio. Entonces, lo que trato de decir es que no se trata de pelear quién prevalece sobre cuál: si la autodeterminación está sobre la planificación, o si el plan está sobre la norma. Ese punto va a ser un punto de inflexión. No se van a poder encontrar. Lo que sí se necesita es que se comuniquen, que se vean las formas de articulación de la autodeterminación, de la cosmovisión, con el régimen de desarrollo y planificación.”

**Patricia Núñez, asambleísta**

“Una partecita nomás con toda la explicación que ha hecho el doctor. Yo le pediría, señora Presidenta, el nombre de las comunidades que pudieran también darnos para que se les pueda invitar. Y la alcaldesa, como también decía, de Otavalo, para que pudiera venir y contarnos la experiencia. Y más todavía si son dirigentes de las comunidades. Sería interesante ver desde ahí cómo sigue.”

**Arturo Mejía, abogado**

“De hecho, esa región, de hecho, no fue un proceso fácil. Fue un proceso lleno de tensiones. La misma sesión en la que se aprobó el plan estuvo llena de tensiones, y hay que entender eso, que el suelo es el escenario original y natural de las tensiones y los conflictos sociales y políticos. Pero de lo que se trata precisamente es de mirar cómo, a partir de un manejo adecuado de las políticas públicas y de la regulación, se debe fortalecer y no desvanecer los intentos que se han hecho hasta ahora en la legislación nacional.”

**Xavier Lasso, asambleísta**

“Presidenta, aunque nos extendamos un poquitito más, también debo dejar sentado mi agradecimiento profundo al doctor Mejía, porque nos ha traído muchísimas luces y tenemos que seguir trabajando esta propuesta. Y es una pena, Presidenta, doctor, que por el problema del suelo la vivienda de interés social tiene que irse a las zonas marginales, porque se abarata el suelo, pero las zonas marginales no tienen servicios. Entonces condenamos a la gente más pobre, que debe ir a los márgenes, a vivir una calidad de vida muy inferior. Y eso es muy discriminatorio. Así que tenemos que seguir trabajando, Presidenta, y perdone el abuso del tiempo.”

El 10 de septiembre de 2025 se llevó a cabo la sesión ordinaria Nro. 028-CGADCOT-2025-2027. A continuación, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores que intervinieron en la sesión:

**Sesión Nro. 028-CGADCOT-2025-2027**

**Sesión Nro. 028-CGADCOT-2025-2027**



Participante	Observaciones/Aportes
<b>Fernando Sebastián Bedoya Barros, arquitecto</b>	<p>“Buenas tardes, señores asambleístas, señoras asambleístas y a todas las personas presentes en esta sala. Como se ha dicho ya, mi nombre es Fernando Bedoya, soy arquitecto y, de manera adicional a lo que figura en mi perfil, quiero destacar algo importante: estoy aquí y me dedico a lo que me dedico porque fui becario SENESCYT en el año 2014, lo cual considero una decisión relevante en mi trayectoria profesional. La comisión ha tenido la gentileza de invitarnos a algunos profesionales, y también a alguna profesional, para dar nuestro criterio respecto de las reformas planteadas en la LOTUGS, principalmente sobre tres o cuatro aspectos de vital importancia. He preparado una presentación para acompañar mi exposición y trataré de no ser repetitivo con los puntos que ya han presentado colegas de muy buena trayectoria. Mi intención es orientar mi presentación desde la experiencia práctica dentro de las direcciones de planificación de algunos gobiernos autónomos descentralizados municipales, que son los espacios donde se desarrolla la competencia de los municipios de regular y controlar el uso y ocupación de suelo, como está establecido en el COOTAD. Si me ayudan, pasando la presentación, podemos observar algunas de las primeras reformas que se proponen. Respecto al plan de vida, el doctor Mejía ya explicó muy bien de qué se trata.</p> <p>Quiero destacar por qué es importante que el plan de vida esté circunscrito al plan de desarrollo y ordenamiento territorial y que no solo sea conocido por el consejo cantonal, como propone la reforma, sino aprobado por este órgano, que tiene la función de aprobar los instrumentos de planificación, cuidando los intereses del cantón. Lo que vemos en la pantalla son imágenes de la parroquia de Cochabamba, en Saquisilí. El asentamiento humano está sobre los 3.300 metros sobre el nivel del mar. Según la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, existe un cuidado sobre el avance de la frontera agrícola hasta los 3.300 metros. En Cochabamba, como en otros asentamientos, esta frontera ha avanzado afectando páramos y reservas de agua que son útiles no solo para las comunidades, sino para la ciudadanía en general. La propuesta de reforma plantea que los planes de vida se desarrollen de acuerdo a las particularidades de cada comunidad. Para esta comunidad, puede ser importante la producción agrícola por encima de los 3.300 metros, pero todavía existen resquicios de páramo y vertientes naturales de agua. Tuve la oportunidad de colaborar con este municipio en la formulación de sus instrumentos de planificación, y consideramos crucial proteger estas reservas de agua y presentar alternativas para que la producción agrícola no las afecte.</p> <p>Es importante que los planes de vida respondan a las particularidades de cada comunidad y estén circunscritos a una visión estratégica del desarrollo territorial, aprobados por el consejo cantonal. Dentro de las reformas a la LOOTUGS, se observa un componente fuerte de desinstitucionalización del ordenamiento territorial. Desde la aprobación de la LOOTUGS en 2016 se crearon el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (CETUGS) y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT), instituciones que ahora la reforma propone eliminar. Desde la práctica, los aportes del CETUGS y la SOT han sido fundamentales. Por ejemplo, entre 2019 y 2024, el CETUGS desarrolló dieciocho resoluciones: seis regulan normas establecidas en el artículo 92 de la LOTUGS, cuatro dan directrices para la</p>

actualización de los PDOT y cinco son normas técnicas que permiten a los municipios cumplir su competencia de regular y controlar el uso y ocupación de suelo. Estas directrices han sido esenciales para municipios pequeños que carecen de recursos técnicos comparables a los de ciudades grandes, como Quito, Guayaquil o Cuenca, que superan el millón de habitantes, frente a cantones de 20 a 30 mil habitantes.

La capacidad técnica e institucional es diferente, por lo que es fundamental que exista una norma técnica nacional que sirva de guía a todos los municipios. Otro aporte del CETUGS es la elaboración de estándares urbanísticos, como el índice verde urbano, que mide áreas verdes por habitante y sirve para la planificación. Por ejemplo, en 2012, cantones pequeños como Camilo Ponce Enríquez alcanzaban 32 metros cuadrados por habitante, incluyendo áreas que no son recreativas, como cementerios y canchas. Esto demuestra la necesidad de actualizar metodologías y asegurar que las áreas verdes estén destinadas a la recreación. La SOT, por su parte, permite a la ciudadanía presentar denuncias ciudadanas cuando los municipios no cumplen con sus competencias. Por ejemplo, en Otavalo, la SOT aplicó un proceso sancionatorio y ordenó corregir el plan de uso y gestión de suelo, asegurando que la población pudiera ejercer su derecho a la ciudad. Sin estas instituciones, muchos municipios pequeños quedarían sin supervisión técnica ni institucional, lo que afectaría la planificación territorial, la protección de recursos naturales y la equidad en la prestación de servicios.

La SOT también pone a disposición de la ciudadanía los planes de uso y gestión del suelo, democratizando la información para profesionales, académicos y políticos. Respecto al proyecto de ley “Mi Parcela”, la regularización de predios por debajo de 500 metros cuadrados podría saturar el suelo rural y afectar la capacidad productiva agrícola. Según el Acuerdo Ministerial 204 de 2019, ninguna unidad productiva familiar es menor a cinco hectáreas, por lo que fraccionar el suelo rural a 500 metros cuadrados comprometería la producción agrícola familiar y los servicios básicos. Los estudios del crecimiento de la huella urbana en cantones como Ibarra muestran que la urbanización se ha expandido a un ritmo similar o superior al crecimiento poblacional, lo que refuerza la necesidad de una planificación estratégica del uso del suelo. Por estas razones, recomiendo que la comisión considere archivar las reformas propuestas a la LOTUX, y en cuanto al proyecto de ley “Mi Parcela”, utilizar los datos presentados para un análisis profundo antes de cualquier aprobación. Finalmente, agradezco a esta comisión la gentileza de invitar y considerar nuestro criterio técnico. Muchas gracias.”

**Pablo Jurado, asambleísta**

“Muchas gracias, señora presidenta, señor vicepresidente, colegas asambleístas. Bueno, sin duda, cada vez que abordamos este tema llama la atención y es de interés, obviamente, no solamente de quienes estamos asistiendo a la reunión de la comisión, sino también de quienes nos observan alrededor del telemático. Hablar del uso de suelo cada vez demanda mayor responsabilidad; hace 20 años estos temas no eran abordados, no eran novedosos ni una herramienta importante para la planificación, tanto en la zona rural como en la parte urbana. Hoy, este elemento es clave para poder conocer con exactitud a dónde se quiere llevar un territorio y saber igualmente cuál es el plan de vida que tiene cada uno de estos

territorios. Solamente una recomendación, arquitecto: dentro de mi experiencia en el servicio público, usted entenderá que nosotros de alguna manera lo comprendemos, pero no todos somos técnicos, y ese es el problema que tienen los técnicos, que piensan que quienes les escuchan también lo son. Cuando hablamos de los PUGS y mencionamos lugares como Angochagua, La Esperanza, Paniquindra o la Rinconada, que usted conoce, algunos se van a quedar desconectados porque no saben de lo que estamos hablando. Por lo tanto, es importante que, en futuras exposiciones, usted sea el profesor y explique con claridad, de manera que la gente comprenda el plan de uso y gestión de suelo; si no lo hace, quedamos a medio camino porque no estamos comunicando bien. Por ejemplo, no basta decir “OEA”; hay que aclarar que se trata de la Organización de Estados Americanos, porque de lo contrario no lo van a entender. Solamente eso, arquitecto. Muchas gracias.”

### *5.2.3. Observaciones escritas realizadas por los asambleístas, comparecientes y comisionados*

En esta fase de socialización y tratamiento, se recibieron aportes y observaciones escritas de las y los asambleístas, comparecientes y comisionados conforme al siguiente detalle:

**5.2.3.1** Con Memorando Nro. AN-CDSM-2025-0018-M de fecha 29 de julio de 2025, suscrito por el señor Segundo Manuel Choro Duchi, Asambleísta miembro de Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, emite sus observaciones y alertas en relación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)” y en su parte pertinente señala: “En atención al proceso legislativo relacionado con el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, me permito remitir el presente documento que contiene un análisis técnico, jurídico y constitucional, acompañado de observaciones y un nuevo articulado propuesto para los artículos reformados del proyecto en referencia. Este informe se ha elaborado con base en principios constitucionales, doctrinarios y técnicos que buscan fortalecer la planificación territorial con enfoque de derechos, el respeto a la cosmovisión y autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas, la eficacia administrativa, y el cumplimiento de las competencias de control que la ley otorga a la Superintendencia correspondiente.”

## **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO**

### **Artículo 1 - Reforma al Artículo 4 (Glosario)**



Texto propuesto: Agregar el número 9:

“Plan de Vida. - El plan de vida es un instrumento de planeación, de construcción colectiva propia en la jurisdicción de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, surgido de la participación y consenso comunitario, con el fin de planificar y alcanzar la armonía con los seres humanos y la naturaleza. El Plan de Vida se construye de acuerdo con la cosmovisión y al propio modelo de desarrollo y planificación de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad en donde se aplica.”

**Observación:**

Constitucionalmente válido (Art. 57 numeral 17 y 18 de la Constitución del Ecuador). Se fortalece el derecho a la autodeterminación y planificación territorial propia.

Se integra como complemento a los instrumentos territoriales del Estado.

**Redacción final:**

Art. 4, número 9

Plan de Vida. – Instrumento de planificación territorial colectiva de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, surgido de la participación y consenso comunitario, que responde a su cosmovisión, derechos colectivos y modelo propio de desarrollo. El Plan de Vida busca planificar y alcanzar la armonía entre los seres humanos y la naturaleza, siendo vinculante como instrumento complementario de planificación en todos los niveles de gobierno.

**Artículo 2 - Reforma al Artículo 37 (Instrumentos complementarios)**

Texto propuesto:

Agregar un inciso que incluya los planes de vida como parte de los instrumentos complementarios de planificación.

**Observación:**

Se reconoce la validez constitucional de los planes de vida como herramientas de planificación no estructurante.

Permite armonizar la planificación del Estado con la de pueblos y nacionalidades.

Redacción final:

Art. 37 - Otros instrumentos de planeamiento urbanístico (...)

Los Planes de Vida, elaborados por comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, serán considerados como instrumentos complementarios de planificación, y formarán parte del sistema de planificación en todos los niveles de gobierno, debiendo ser conocidos por los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 3 - Reforma al Artículo 104 (Coactiva)

**Texto propuesto:**

Reemplazo de “Código Tributario” por “Código Orgánico Administrativo” y detalle del procedimiento coactivo.

**Observación:**

Corrección técnica conforme al marco jurídico actual. Mejora garantías de legalidad y ejecución.

**Redacción final:**

Art. 104 - Coactiva Para el cobro de las multas impuestas conforme a esta Ley, la Superintendencia ejercerá la acción coactiva de conformidad con el Código Orgánico Administrativo y, de forma supletoria, con las normas procesales pertinentes. Podrá aplicar medidas precautelatorias sobre las cuentas públicas de entidades del Gobierno Central y GAD, a fin de asegurar el cobro. El plazo de prescripción para el cobro coactivo de multas será de cinco años desde que la resolución sancionatoria cause estado en sede administrativa.

**Artículo 4 - Reforma al Artículo 106 (Infracciones leves)**

**Texto propuesto:** Presunción por omisión de entrega de información.

**Observación:**

Garantiza eficacia del control administrativo. Debe incluir garantía de contradicción (no presunción absoluta).

**Redacción final:**

Art. 106 - Infracciones leves

4. No proporcionar la información requerida por la Superintendencia.

En este caso, se presumirá la veracidad del indicio probatorio relacionado con la información solicitada, siempre que esta fuera obligatoria, se origine en una actuación previa y guarde relación con infracciones tipificadas en esta Ley. El presunto infractor podrá desvirtuar esta presunción durante el procedimiento sancionador.

**Artículo 5 - Reforma al Artículo 107 (Infracciones graves)**

**Texto propuesto:** Eliminación de números 3 y 4 y reforma del número 6.

**Observación:** Enfatiza el rol de participación ciudadana conforme al COOTAD (Art. 100 y 101 CRE).

Elimina redundancias.

**Redacción final:**

**Art. 107 - Infracciones graves**

6. Incumplir con la obligación de crear y consolidar mecanismos de participación ciudadana y los Consejos de Planificación en los procesos de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y de Uso y Gestión del Suelo.

**Artículo 6 - Reforma al Artículo 108 (Infracciones muy graves)**

**Texto propuesto:**

Agrega el término “planeamiento urbanístico” y nuevos números.

**Observación:**

Alineado con el principio de precaución ambiental. Refuerza deber de protección ante riesgos y pasivos ambientales.

**Redacción final:**

Art. 108 - Infracciones muy graves Emitir actos administrativos o normativos de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico que contravengan: a) La legislación de riesgos o normativa de construcción, poniendo en riesgo la vida de las personas. b) La legislación de protección del patrimonio natural o cultural. No tomar medidas para evitar la ocupación de zonas de riesgo no mitigable de propiedad estatal. No controlar el cumplimiento de disposiciones sobre tratamiento de aguas, acumulación de residuos o descargas de desechos conforme a la Ley de Minería.

**Artículo 7 - Reforma al Artículo 109 (Sanciones)**

**Texto propuesto:**

Ampliación del derecho de repetición y reincidencia.

**Observación:** Constitucional (Art. 11 CRE). Reincidencia debe establecerse con resolución firme.

**Redacción final:** Art. 109 - Sanciones Además de la sanción pecuniaria, la Superintendencia podrá imponer la reparación de los bienes jurídicos afectados. Se establece el derecho de repetición contra servidores públicos responsables, sin perjuicio de otras responsabilidades legales. Se considerará reincidencia cuando se cometa la misma infracción más de una vez en un periodo de tres años, existiendo resolución firme previa. En tal caso se impondrá la sanción máxima.

**Artículo 8 - Reforma al Artículo 110 (Procedimiento)**

**Texto propuesto:** Extiende plazos y detalla medidas como demolición o suspensión. **Observación:** Garantiza debido proceso. Compatible con el Código Orgánico Administrativo.

**Redacción final:**

Art. 110 - Procedimiento y recursos Hasta antes de dictarse resolución, la entidad podrá proponer un compromiso de enmienda con plazo de hasta 12 meses. El incumplimiento continuará el procedimiento. El plazo del compromiso no interrumpirá los plazos de prescripción ni caducidad. Se podrá apelar la resolución ante el/la Superintendente. La Superintendencia podrá disponer suspensión, demolición o cese de uso de obras, si ponen en riesgo bienes jurídicos. Si se presume infracción penal, se remitirá el expediente a la Fiscalía y a los órganos de control correspondientes.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.** Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas presentarán sus Planes de Vida ante los GAD respectivos en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta Ley.

**Segunda.** Los procedimientos sancionatorios en trámite podrán archivarse por sustracción de materia debidamente motivada.

**5.2.3.2** Con documento de fecha 27 de agosto de 2025, suscrito por la abogada Verónica Morales Ramos, emite sus observaciones y alertas en relación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)” y en su parte pertinente señala: “ El presente informe analiza de manera comparativa el texto vigente de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) frente al texto propuesto en el proyecto de reforma. El análisis identifica un total de 60 observaciones, distribuidas entre modificaciones puntuales, incorporaciones de nuevos artículos y, principalmente, derogatorias totales.

Las conclusiones más relevantes son las siguientes:

1. Existe una tendencia generalizada a la derogatoria de SOT — CETUGS y Secretaria Técnica del Consejo de todas sus disposiciones relacionadas, lo que implica menos instancias de control nacional.
2. Se eliminan los mecanismos de supervisión, sanción, coordinación interinstitucional y rendición de cuentas, lo cual puede generar vacíos en la gobernanza del suelo.
3. Se trasladan competencias y responsabilidades a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sin prever mecanismos claros de acompañamiento técnico o articulación con la planificación nacional.
4. Las pocas modificaciones y adiciones propuestas refuerzan disposiciones de los GAD, pero carecen de un marco nacional que garantice homogeneidad normativa o capacidades técnicas de éstos.

El proyecto de reforma plantea un cambio estructural que centraliza la gestión del suelo en los GAD, eliminando instancias nacionales de control. La Asamblea Nacional deberá



evaluar si este modelo fortalece la autonomía local sin comprometer la coherencia, transparencia y eficacia del ordenamiento territorial.

**Análisis individualizado de los artículos existentes, en relación con los propuestos.**

El proyecto de reforma incorpora los Planes de Vida en dos espacios distintos: Glosario (Art. 4, nuevo número 9): Define el Plan de Vida como instrumento comunitario de construcción colectiva, orientado por la cosmovisión y el consenso de pueblos y nacionalidades indígenas.; y, Art. 37 (inciso final, agregado): Los Planes de Vida se reconocen como planes complementarios de planificación, parte de los instrumentos en todos los niveles de gobierno, que deberán ser “conocidos” por los órganos legislativos.

Este doble reconocimiento amplía su visibilidad en la ley, pero no asegura su vinculatoriedad real. La reforma no establece lineamientos para la elaboración, validación y articulación de los Planes de Vida. No hay criterios de contenido mínimo (ejes, temporalidad, indicadores, articulación presupuestaria, mecanismos de participación). En la práctica, se corre el riesgo de que los Planes de Vida sean documentos heterogéneos sin incidencia vinculante, reducidos a simples expresiones simbólicas de autonomía. Siendo que la dificultad se agrava porque el mismo proyecto de reforma elimina las instituciones que podrían haber brindado apoyo metodológico, acompañamiento técnico y control: en tanto la eliminación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CETUGS), derogatoria de los artículos 92 y 93, Con ello se suprime el espacio de coordinación interinstitucional que podía articular políticas y metodologías nacionales de ordenamiento territorial; la eliminación de la Secretaría Técnica del Consejo, Derogatoria del artículo 94., en tanto se elimina la instancia operativa que producía insumos técnicos para los GAD y comunidades. Y la eliminación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT), derogatoria de todo el Capítulo 111 (artículos 95 a 108). Por cuanto se suprime el órgano de control y acompañamiento técnico que garantizaba estándares mínimos y ejercía vigilancia sobre los planes locales.

Los pueblos y comunidades no siempre cuentan con apoyo técnico o financiero para elaborar sus Planes de Vida, lo que puede generar asimetrías frente a los planes institucionales de los GAD, debilitando el ejercicio real de su derecho a la planificación autónoma.

**Artículo 92: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo** El texto vigente crea y regula el Consejo Técnico. El proyecto lo deroga totalmente. La supresión de este órgano genera un vacío en la coordinación técnica nacional, lo cual puede fragmentar la aplicación de la política de suelo.

**Artículo 93: Conformación del Consejo Técnico** Regula la composición del Consejo. El proyecto dispone su derogatoria. La eliminación de esta estructura rompe con la posibilidad de coordinación interinstitucional formalizada, lo que debe observarse en cuanto a la gobernanza del ordenamiento territorial.

**Artículo 94: Secretaría Técnica** El texto vigente crea una Secretaría Técnica de apoyo al Consejo. El proyecto propone su derogatoria total. Esto debilita aún más la capacidad operativa y de seguimiento del sistema nacional de ordenamiento territorial.

**Capítulo II: Superintendencia de Ordenamiento Territorial** El texto vigente instituye la Superintendencia como ente de control. El proyecto plantea su derogatoria completa. Esto significa renunciar a un órgano de supervisión especializado, lo que genera riesgos de falta de control y de vacíos en la vigilancia de planes y normas urbanísticas.

Disposición relacionada al Capítulo II Se mantiene la lógica de derogatoria integral sobre la Superintendencia. La consecuencia práctica es la desaparición de toda una institucionalidad de control, sin que en el proyecto se señale claramente qué institución asumirá estas competencias.

**Artículo 96: Atribuciones de la Superintendencia** Actualmente describe las facultades de la Superintendencia. El proyecto lo deroga expresamente. Se pierde un marco normativo de atribuciones que garantizaba la fiscalización de planes de ordenamiento.

**Artículo 97: Superintendente** Regula el nombramiento y funciones del Superintendente. El proyecto plantea su derogatoria. Esto elimina la figura responsable de liderar la institución de control, reforzando la preocupación sobre el debilitamiento de la supervisión.

**Artículo 98: Remoción del Superintendente** Regula el procedimiento de remoción de la autoridad. El proyecto lo deroga. La observación crítica es que no se sustituye este mecanismo por otro órgano equivalente de control, dejando sin referente a la responsabilidad administrativa en el sector.

**Artículo 99: Suplencia del Superintendente** El texto vigente contempla un mecanismo de suplencia para garantizar continuidad institucional. El proyecto propone su derogatoria. Esto elimina un esquema de estabilidad administrativa, generando incertidumbre en la gestión de competencias de control.

**Artículo 100: Duración en funciones del Superintendente** La norma vigente establece la duración del cargo. El proyecto deroga este artículo. La consecuencia es la desaparición de una figura que aportaba seguridad jurídica y estabilidad en el mando institucional.

**Artículo 101: Informe anual del Superintendente a la Asamblea Nacional** Actualmente regula la obligación de rendición de cuentas. El proyecto deroga esta disposición. Esto suprime un mecanismo de control político y transparencia sobre la gestión en ordenamiento territorial.

**Artículo 102: Estructura administrativa de la Superintendencia** El texto vigente prevé la organización administrativa. El proyecto propone derogarlo. Esto implica que desaparece toda la institucionalidad operativa, sin que el proyecto establezca quién asumirá estas funciones técnicas.

**Artículo 103: Recursos económicos de la Superintendencia** Regula la financiación de la institución. El proyecto lo deroga. La observación es que, al suprimir la fuente de recursos, se elimina también la posibilidad de que exista un ente especializado con independencia financiera.

**Artículo 104: Remisión supletoria al COA** El texto vigente establece que el procedimiento administrativo de la Superintendencia se rige supletoriamente por el

Código Orgánico Administrativo (COA). El proyecto lo deroga. Esto implica la desaparición de un marco procedimental específico de control.

Artículo 105: Régimen de control posterior sobre actos de ordenamiento territorial Actualmente regula el control posterior de los actos de ordenamiento territorial. El proyecto deroga esta disposición. Se pierde un instrumento clave de vigilancia que aseguraba la legalidad de decisiones adoptadas por los GAD.

Artículo 106: Régimen sancionatorio de la Superintendencia El texto vigente prevé sanciones en caso de incumplimiento. El proyecto lo deroga. Esto elimina la capacidad de imponer sanciones, reduciendo la eficacia del sistema de ordenamiento territorial.

Artículo 107: Impugnación de resoluciones del Superintendente Regula el régimen de impugnación de decisiones. El proyecto deroga esta disposición. La consecuencia es la desaparición de una vía procesal específica de revisión, debilitando las garantías jurídicas de los administrados.

Artículo 108: Aplicación de la Ley en relación con la Superintendencia El texto vigente cierra el capítulo estableciendo la aplicabilidad de la Ley en el marco de la Superintendencia. El proyecto lo deroga. Esto confirma la eliminación total de la institución, con el riesgo de generar vacíos normativos en el control del ordenamiento territorial.

Artículo 109: Transitorias relacionadas a la Superintendencia El texto vigente establecía disposiciones transitorias para el funcionamiento inicial de la Superintendencia. El proyecto las deroga. Esto suprime toda base de transición institucional, dejando sin referencia al proceso de cierre o sustitución de la entidad.

Artículo 110: Referencias a la Superintendencia en otras normas Actualmente regula la interpretación de las menciones a la Superintendencia en la legislación conexas. El proyecto plantea su derogatoria. La consecuencia es la incertidumbre jurídica, pues otras leyes que remiten a esta institución perderán claridad interpretativa.

Disposición sobre control posterior a los actos urbanísticos de los GAD El texto vigente prevé que la Superintendencia ejerza control posterior. El proyecto deroga esta disposición. La observación crítica es que los actos urbanísticos locales quedarían sin revisión nacional, lo que puede abrir la puerta a discrecionalidad e irregularidades.

Artículo referente a la potestad sancionadora de la Superintendencia Se elimina la capacidad de imponer sanciones a los GAD que incumplan la normativa. El proyecto plantea derogarlo. Esto debilita el principio de sujeción a la ley en materia de ordenamiento territorial.

Artículo sobre recursos de revisión ante actos del Superintendente El texto vigente garantizaba una vía de impugnación interna. El proyecto lo deroga. Con ello, se priva a los administrados de un mecanismo de defensa dentro de la propia institución. Artículo relativo a informes anuales y rendición de cuentas El texto vigente establecía que el Superintendente debía rendir cuentas a la Asamblea Nacional. El proyecto lo elimina. Esto significa una reducción directa de los controles democráticos.

Artículo sobre financiamiento y sostenibilidad económica de la Superintendencia Regulaba las fuentes de financiamiento. El proyecto lo deroga. La consecuencia es que no se prevé sustituto para garantizar la sostenibilidad económica de la función de control.

Artículo sobre la estructura orgánica y administrativa de la Superintendencia Se elimina la previsión de una estructura operativa. Esto deja sin personal ni organización a una institución clave. La observación es que no existe alternativa propuesta para asumir estas funciones.

Artículo sobre procedimientos aplicables a la Superintendencia El texto vigente disponía la sujeción al COA. El proyecto lo deroga. Esto elimina un marco procedimental que garantizaba la legalidad de las actuaciones de control.

Artículo final del Capítulo 11: Disposiciones de cierre El proyecto propone derogarlo junto con todo el capítulo de la Superintendencia. Esto confirma el desmantelamiento integral de la institucionalidad de control en materia de ordenamiento territorial.

Artículo relativo a los procedimientos de control territorial El texto vigente establecía la forma en que la Superintendencia debía revisar actos administrativos de los GAD. El proyecto lo deroga, lo que deja un vacío en la regulación del control de legalidad sobre decisiones urbanísticas.

Artículo sobre medidas correctivas frente a incumplimientos La norma vigente facultaba al ente de control para ordenar medidas correctivas en caso de irregularidades. El proyecto lo elimina. Esto reduce la capacidad del Estado para corregir desviaciones en el uso y gestión del suelo.

Artículo sobre coordinación interinstitucional El texto vigente obligaba a la Superintendencia a coordinarse con otras entidades estatales en materia de control. El proyecto lo deroga. Esto desarticula la lógica de gobernanza multinivel que buscaba la Ley.

Artículo sobre la legitimación procesal de la Superintendencia La norma actual otorgaba capacidad procesal para intervenir en defensa del ordenamiento territorial. El proyecto lo deroga. Con ello, se elimina la posibilidad de que exista un ente público que litigue en defensa del interés colectivo frente a vulneraciones urbanísticas.

Artículo sobre los plazos de control posterior El texto vigente establecía plazos específicos para la revisión de actos administrativos. El proyecto lo elimina. Esto abre un riesgo de indeterminación temporal en la vigilancia de actos locales.

Artículo sobre la responsabilidad administrativa de funcionarios municipales El régimen vigente preveía la responsabilidad directa de autoridades locales frente a la Superintendencia. El proyecto deroga esta disposición, debilitando los mecanismos de rendición de cuentas de los GAD.

Artículo sobre los recursos económicos provenientes de tasas o contribuciones El texto vigente definía fuentes específicas de financiamiento vinculadas al ejercicio de control. El proyecto lo deroga. Esto elimina un esquema de sostenibilidad financiera del sistema.

Artículo sobre la relación con el Ministerio rector en materia de ordenamiento territorial El texto vigente establecía mecanismos de coordinación con el ministerio competente. El proyecto lo deroga. Con ello, se elimina un puente de articulación nacional, con riesgo de dispersión normativa.

Artículo sobre la potestad de emitir normativa técnica La norma vigente facultaba a la Superintendencia para emitir disposiciones de carácter técnico vinculantes. El proyecto lo deroga. La consecuencia es que los GAD quedan sin lineamientos nacionales unificados.

Artículo sobre la aplicación subsidiaria de normas sectoriales El texto vigente establecía cómo se aplicaban disposiciones de otras leyes en materia de ordenamiento territorial. El proyecto lo deroga. Esto elimina una regla de interpretación sistemática, aumentando la inseguridad jurídica.

Artículo sobre mecanismos de auditoría o control interno El texto vigente disponía que la Superintendencia contara con procesos de auditoría interna. El proyecto deroga esta disposición, eliminando un filtro de transparencia que fortalecía la rendición de cuentas.

Artículo sobre informes técnicos vinculantes Actualmente, la Superintendencia podía emitir informes técnicos obligatorios. El proyecto lo deroga, lo cual deja a discreción de los GAD la aplicación de criterios técnicos, debilitando la homogeneidad de la normativa urbanística.

Artículo sobre sanciones específicas frente a incumplimientos en planes urbanísticos El texto vigente establecía un catálogo de sanciones concretas. El proyecto elimina esta disposición. La consecuencia es que los actos de incumplimiento carecerán de consecuencias efectivas, restando fuerza a la ley.

Artículo sobre facultades de supervisión en proyectos de gran escala La norma vigente atribuía a la Superintendencia el control sobre proyectos estratégicos. El proyecto deroga este artículo. Esto significa que proyectos de alto impacto territorial quedarían únicamente bajo supervisión local, sin un ente nacional que garantice equilibrio de intereses.

Artículo sobre control preventivo y posterior de actos administrativos El texto vigente preveía un doble esquema de control. El proyecto lo elimina, lo que implica que no habrá verificación preventiva y que el control posterior quedará debilitado o inexistente.

Artículo sobre potestades cautelares La Superintendencia tenía facultades para dictar medidas cautelares en defensa del ordenamiento territorial. El proyecto deroga esta disposición, dejando sin un mecanismo rápido de protección frente a afectaciones graves.

Artículo sobre la cooperación internacional en materia de ordenamiento El texto vigente permitía a la Superintendencia gestionar cooperación internacional. El proyecto elimina esta atribución, reduciendo las oportunidades de financiamiento y asistencia técnica internacional en planificación territorial.

Artículo sobre estadísticas y registros nacionales de uso de suelo La norma vigente facultaba a la Superintendencia a consolidar información estadística y registros. El proyecto lo deroga. Con ello se pierde la capacidad de generar un sistema de información nacional homogéneo.

Artículo sobre capacitación y asistencia técnica a los GAD El texto vigente obligaba a la Superintendencia a brindar apoyo técnico a los gobiernos locales. El proyecto elimina esta disposición. La consecuencia es que muchos GAD, especialmente pequeños, podrían quedar sin apoyo especializado.

Artículo sobre mecanismos de articulación con el Sistema Nacional de Planificación El texto vigente vinculaba a la Superintendencia con SENPLADES y el sistema de planificación nacional. El proyecto lo deroga, lo que fragmenta la coherencia entre la planificación territorial y la planificación nacional de desarrollo.

Artículo sobre la potestad de exigir información a los GAD El texto vigente facultaba a la Superintendencia a requerir información para ejercer su control. El proyecto lo deroga, dejando sin sustento la obligación de los gobiernos locales de transparentar datos relevantes.

Artículo sobre la supervisión de los catastros municipales La norma vigente atribuía a la Superintendencia un rol de supervisión sobre catastros. El proyecto elimina esta disposición, lo que puede generar disparidades y falta de estándares comunes en la administración catastral.

Artículo sobre la homologación de planes de uso y gestión del suelo El texto vigente establecía que la Superintendencia debía velar por la coherencia entre planes locales y el marco nacional. El proyecto lo deroga, arriesgando la fragmentación del sistema de planificación territorial.

Artículo sobre la evaluación de impacto territorial El régimen vigente facultaba al ente de control para evaluar impactos de proyectos sobre el territorio. El proyecto elimina esta atribución, debilitando la protección frente a proyectos que puedan afectar derechos colectivos o ambientales.

Artículo sobre denuncias ciudadanas en materia urbanística La norma vigente permitía que los ciudadanos presenten denuncias ante la Superintendencia. El proyecto deroga esta disposición, suprimiendo un canal institucional de participación y control social.

Artículo sobre la colaboración con el Ministerio de Finanzas El texto vigente preveía coordinación en materia presupuestaria. El proyecto elimina esta disposición, limitando la capacidad de alinear recursos nacionales con objetivos de ordenamiento territorial.

Artículo sobre la relación con el sistema judicial El régimen vigente contemplaba mecanismos de colaboración con la Función Judicial. El proyecto lo deroga, cerrando la posibilidad de que un órgano especializado aporte insumos técnicos en procesos judiciales relacionados con suelo y territorio.

Artículo sobre disposiciones específicas para conflictos de competencia El texto vigente establecía cómo se resolvían conflictos de competencia entre GAD. El proyecto elimina esta norma, dejando sin un árbitro institucional a disputas territoriales.

Artículo sobre reglamentación de la Superintendencia La norma vigente preveía la emisión de reglamentos para el funcionamiento de la institución. El proyecto deroga esta disposición, cerrando el marco normativo complementario de la entidad.

Artículo de cierre sobre la vigencia y alcances de la Superintendencia Finalmente, el proyecto elimina la disposición que definía el alcance general de la Superintendencia. Esta derogatoria confirma el desmantelamiento total de la institucionalidad nacional de control, generando un vacío que debe ser analizado con detalle, pues afecta la coherencia, la transparencia y la eficacia del sistema de ordenamiento territorial.

### Conclusiones Generales del Análisis Comparativo

El análisis de los 60 artículos comparados entre el texto vigente de la LOOTUGS y el texto propuesto en el proyecto de reforma revela una tendencia dominante hacia la derogatoria de órganos, funciones y competencias vinculadas al control nacional del ordenamiento territorial. Si bien esta reforma fortalece la autonomía local, genera serios riesgos jurídicos e institucionales: Vacíos de control y vigilancia frente a los actos urbanísticos y de planificación, al desaparecer instancias nacionales de sanción y supervisión. Fragmentación normativa, dado que los GAD tendrían discrecionalidad plena sin lineamientos nacionales homogéneos. Debilitamiento de la rendición de cuentas, al eliminarse mecanismos de informes, recursos y procedimientos de impugnación. Riesgo de especulación y presión sobre el suelo rural, ante la ausencia de un marco nacional que proteja su función social, ambiental y productiva.

**5.2.3.3** Con documento de fecha 29 de agosto de 2025, suscrito por la abogada Marisabel Vásconez Vivanco, emite sus observaciones y alertas en relación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)” y en su parte pertinente señala: “ Por medio de la presente, me dirijo a usted en respuesta a la invitación contenida en el Oficio Nro. 0021-CGADCOT-2025-2027, con fecha 27 de agosto de 2025, para participar en la Sesión Ordinaria Nro. 025-CGADCOT-2025-2027. Es para mí un alto honor haber sido considerada por la Comisión para exponer mis criterios, aportes y comentarios sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (Unificado) Agradezco profundamente esta oportunidad de contribuir al proceso legislativo de una normativa tan crucial para el desarrollo territorial del país. En cumplimiento con la solicitud de la Comisión, adjunto a la presente mis observaciones y una presentación en formato PowerPoint (PPT) que serán presentadas durante mi intervención de 20 minutos. Reitero mi compromiso con el trabajo de la Asamblea Nacional y quedo a su disposición para cualquier requerimiento adicional.”

## 1. La LOOTUGS: Un Marco de Buenas Intenciones y Aspiraciones Conceptuales

La promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en 2016 marcó un hito en la historia de la planificación en Ecuador. Surgió de una serie de buenas intenciones y aspiraciones conceptuales que buscaban una transformación profunda en la gestión del territorio. El devastador terremoto de 2016, que expuso la vulnerabilidad de nuestras ciudades y la imperiosa necesidad de una gestión territorial proactiva, reforzó la urgencia de una regulación de estas características, orientada a la prevención y la resiliencia. En este contexto, la LOOTUGS se presentó como un instrumento vital para:

a. **Catalizar el Diálogo y la Conciencia de Planificación:** La LOOTUGS tuvo el mérito innegable de poner sobre la mesa la conversación sobre el ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno. Aspiró a impulsar en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) una conciencia ineludible sobre la necesidad de planificar su territorio, con la intención de que comprendieran la importancia de normar las actividades económicas, definir límites de crecimiento y uso del suelo, y generar nuevas perspectivas de desarrollo a largo plazo. Este proceso, aunque incipiente, fue fundamental para desterrar la inercia de la no planificación.

b. **Reforzar la Función Social y Ambiental de la Propiedad:** La ley se propuso establecer normas que reforzaran la función social y ambiental de la propiedad, un pilar fundamental para un urbanismo más equitativo y sostenible. Su intención fue trascender la visión puramente individualista del derecho romano, promoviendo un uso del suelo que considerara el interés colectivo, la sostenibilidad ecológica y el acceso equitativo a los recursos.

c. **Establecer una Estructura de Planificación Nacional Coherente y un Lenguaje Unificado:** La LOOTUGS aspiró a dotar al país de una estructura de planificación territorial clara y jerarquizada, un marco legal e institucional largamente necesario. Su objetivo fue que esta estructura obligara a todos los niveles de gobierno a pensar y actuar dentro de un sistema coordinado, estableciendo un lenguaje y un *framework* común para el ordenamiento territorial a nivel nacional. Esto facilitaría la comunicación, la coordinación interinstitucional y la comprensión de los procesos urbanísticos y rurales.

d. **Impulsar la Generación de Información y Datos Territoriales:** La ley impuso la obligación de generar y utilizar datos e información territorial para una planificación más informada y basada en evidencia. Este mandato fue concebido como un paso fundamental hacia la modernización de la gestión del suelo y la toma de decisiones, al poner en evidencia la carencia de datos y la necesidad de sistemas catastrales actualizados y georreferenciados.

e. **Proteger el Suelo Rural y las Condiciones Ambientales:** El marco normativo ofreció una protección explícita al suelo rural y a las condiciones ambientales, reconociendo su valor ecosistémico y su rol fundamental en la sostenibilidad del desarrollo. Esto incluyó la regulación de áreas de protección, producción y expansión urbana contigua, sentando las bases para una gestión ambiental más robusta y la protección de corredores ecosistémicos y recursos naturales.

f. Formalizar la Descentralización de Competencias: La ley formalizó la descentralización de competencias en ordenamiento territorial, buscando empoderar a los GADs en la gestión de su propio desarrollo. Esta fue una aspiración democrática que buscaba acercar las decisiones sobre el territorio a las realidades y necesidades locales, promoviendo una gobernanza más participativa.

## **2. La Paradoja de la Implementación: De las Buenas Intenciones a la "Camisa de Fuerza"**

A pesar de sus loables intenciones y los avances conceptuales que la LOOTUGS introdujo, su implementación se ha desviado significativamente de sus objetivos, convirtiéndose en una camisa de fuerza rígida y compleja para la gran mayoría de GADs. Este escenario ha derivado en un estancamiento significativo de la productividad del sector inmobiliario, impactando directamente la generación de oferta de vivienda, especialmente aquella de interés social y prioritario. Consecuentemente, se ha obstaculizado la concreción de un desarrollo territorial equitativo, al limitar la capacidad de respuesta del mercado y de la planificación a las necesidades habitacionales y de infraestructura. Los desafíos son multidimensionales y se manifiestan en varios frentes, transformando una aspiración de orden en una fuente de ineficacia y frustración.

### **2.1. Rigidez Normativa y Desconexión con la Realidad Territorial**

**Modelo de planificación inflexible:** La LOOTUGS, en su afán de homogeneizar la planificación, ha impuesto un modelo estandarizado y rígido que resulta incompatible con la marcada diversidad territorial del Ecuador. La ley obliga a que cantones con realidades geográficas, sociales y económicas tan disímiles como el archipiélago de Galápagos, la metrópoli andina de Quito o la ciudad costera de Manta, apliquen un mismo marco metodológico, desatendiendo las particularidades y necesidades específicas de cada territorio.

**Incongruencia en los Horizontes de Planificación:** Una de las principales incongruencias normativas reside en la disparidad entre los horizontes temporales de planificación: mientras el componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) tiene una vigencia de doce años, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) se actualiza cada cuatro años. Este desajuste temporal genera una desarticulación estratégica, provocando contradicciones en la priorización de proyectos y la asignación de inversiones. Dicha rigidez se manifiesta con especial intensidad en la gestión del suelo rural, donde la obligatoriedad de aplicar subclasificaciones predefinidas —protección, producción y expansión urbana contigua— impone un marco inflexible. Este enfoque obliga a los GADs a categorizar realidades territoriales complejas y dinámicas dentro de esquemas estáticos que no logran capturar la multifuncionalidad ni las condiciones heterogéneas de la ruralidad ecuatoriana.

**Conflictos en la coordinación intersectorial:** La desarticulación entre la planificación territorial de los GADs y las entidades del gobierno central constituye un obstáculo significativo. Un ejemplo paradigmático es la demora del Ministerio de Agricultura en la emisión de la normativa secundaria para regular los cambios de uso y clasificación del suelo rural. Esta omisión prolongada se traduce en la paralización de la inversión productiva, genera un clima de incertidumbre jurídica y, en última instancia, incentiva

la ocupación informal del suelo, con la consecuente degradación de áreas de alto valor agrícola o ambiental.

**Sobrerregulación y Brecha de Capacidad Institucional:** La LOOTUGS ha impuesto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) la obligación de desarrollar una densa normativa secundaria para regular aspectos como licencias de construcción, permisos de funcionamiento y compatibilidades de uso del suelo. Esta tarea ha resultado particularmente onerosa para aquellos municipios que carecían de una tradición regulatoria previa. El resultado es un marco normativo pesado, sobrerregulado y de difícil aplicación, cuya efectividad se ve mermada por la limitada capacidad operativa y de control de los GADs, especialmente los de menor tamaño. Esta situación ha derivado en una complejización innecesaria de los trámites administrativos y una dilatación insostenible de los plazos para la aprobación de proyectos. Como consecuencia directa, se ha producido una parálisis de la inversión y una contracción del sector inmobiliario —uno de los principales generadores de empleo—, afectando de manera crítica el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social (VIS).

## 2.2. Brecha de Capacidades y la Inoperatividad de Instrumentos Clave

**Asimetrías de Capacidad Institucional y el Paradigma de la Descentralización:** La aplicación de requisitos de planificación estandarizados a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) no considera las profundas asimetrías existentes en cuanto a capacidades técnicas, financieras y humanas. Esta problemática se agudiza en los municipios de menor escala, exacerbando la desigualdad territorial. Paradójicamente, el proceso de descentralización, concebido con el propósito de corregir dichos desequilibrios, ha dificultado la capacidad de gestión y control en los cantones más pequeños, debilitando su autonomía efectiva.

**Planes Estándar y Pérdida de Flexibilidad:** La confluencia entre los plazos perentorios para la aplicación de la ley y las limitaciones técnicas y de recursos de los GADs ha generado una dependencia estructural de consultorías externas para la elaboración y actualización de sus PUGS. Este fenómeno ha conducido a la proliferación de planes que, al aplicar modelos estandarizados, intentan forzar la adecuación de realidades territoriales complejas a clasificaciones, tratamientos y zonificaciones rígidas. El resultado son los denominados "Frankenstein urbanísticos": instrumentos de planificación que a menudo responden a intereses políticos coyunturales pero que, una vez aprobados, imponen un marco normativo inflexible. Este marco inmoviliza las clasificaciones del suelo y la normativa urbanística por períodos de hasta doce años, estableciendo "candados" regulatorios cuya modificación o intento de adaptación puede acarrear multas desproporcionadas.

**Déficit de Información Territorial y Brecha Tecnológica:** La carencia de información territorial de base constituye una de las debilidades estructurales más críticas. La mayoría de los GADs operan con catastros desactualizados, sin un levantamiento sistemático de riesgos territoriales, y con una identificación deficiente tanto de los bancos de suelo públicos y privados como de las áreas sujetas a protección ambiental. Esta brecha se ve agravada por la insuficiente capacidad técnica y la falta de recursos presupuestarios para el levantamiento y actualización de estos datos. En consecuencia, el proceso de planificación se convierte en un ejercicio a ciegas, forzando a los GADs a aprobar PUGS complejos sin el sustento empírico necesario, lo que resulta en

clasificaciones y normativas de suelo que, a pesar de su vigencia de doce años, carecen de un fundamento técnico sólido. Adicionalmente, se evidencia una incapacidad generalizada para automatizar los procesos de licenciamiento, permisos y control urbano, así como para implementar los sistemas de gestión de información que la LOOTUGS exige.

**Inoperatividad de Instrumentos de Planificación y Vivienda:** La LOOTUGS introdujo instrumentos de planificación bien intencionados, como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y los planes urbanísticos complementarios, cuya aplicación ha resultado inviable para la mayoría de los GADs. La elevada complejidad técnica y jurídica de estos instrumentos exige el desarrollo de normativa secundaria específica, una tarea para la cual los municipios, en general, carecen de la capacidad administrativa y técnica requerida. Esta brecha de capacidad se manifiesta incluso en GADs con una trayectoria de planificación consolidada y mayores recursos; el caso de Quito, donde la ordenanza de planes urbanísticos complementarios aún se encuentra pendiente de aprobación, constituye un ejemplo elocuente de cómo estos instrumentos no han trascendido el plano teórico, una realidad aún más acentuada en los cantones de menor escala.

### 2.3. El Rol Disfuncional de las Entidades de Control en la Gobernanza Territorial

La gobernanza multinivel se ha visto profundamente distorsionada por el rol disfuncional de las entidades de control. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT), en lugar de fungir como un ente de acompañamiento técnico, ha adoptado un enfoque de fiscalización punitiva, imponiendo multas desproporcionadas a GADs que, por falta de capacidades, se vieron forzados a aprobar PUGS sin el debido sustento. Este accionar, lejos de fomentar una cultura de planificación, ha generado un efecto paralizante que inhibe la inversión y la producción de vivienda. De forma paralela, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS) ha contribuido a esta disfuncionalidad mediante la emisión de una profusa normativa secundaria que, por su complejidad y desapego de las realidades locales, resulta inaplicable para la mayoría de los municipios. Un ejemplo flagrante es la exigencia de realizar tres inspecciones por obra licenciada, un requisito inviable para GADs con limitados recursos humanos y logísticos, evidenciando una desconexión entre la regulación central y la capacidad operativa territorial.

### 2.4. Desarticulación con la Gestión de Riesgos y la Adaptación Climática Integración

**Deficiente de la Gestión de Riesgos y Desastres (GRD):** Si bien la LOOTUGS se concibe como un instrumento clave para la integración de la Gestión de Riesgos y Desastres (GRD) en la planificación territorial, su aplicación práctica revela una brecha significativa entre el mandato legal y la capacidad operativa de los GADs. La ley les obliga a incorporar la GRD en sus planes de desarrollo; sin embargo, esta directriz se torna inoperante ante la ausencia de información de base, como catastros actualizados y cartografías de riesgo. La criticidad de esta deficiencia se ha manifestado en eventos catastróficos recientes, como el deslizamiento en Alausí (2023) y el aluvión en La Gasca. Ambos casos evidenciaron la necesidad impostergable de implementar medidas estructurales —zonificación por amenaza, monitoreo de laderas y reasentamientos planificados— que demandan un soporte técnico y financiero supramunicipal, actualmente insuficiente o inexistente por parte de las entidades nacionales competentes. En consecuencia, la falta de información de riesgos perpetúa la

formulación de políticas locales de licenciamiento, urbanización y control que no se corresponden con la realidad biofísica del territorio, incrementando su vulnerabilidad.

**Limitaciones del Marco Normativo frente a la Crisis Climática:** El ordenamiento territorial es una herramienta fundamental para la acción climática; no obstante, la LOOTUGS presenta insuficiencias críticas en esta materia. Su concepción, marcada por un enfoque reconstructivo post-terremoto de 2016, carece de un eje climático explícito y se encuentra desfasada de agendas internacionales clave como el Acuerdo de París. Esto se traduce en una visión sectorial que no articula de manera efectiva la planificación urbana con políticas de gestión de riesgos, transición energética o infraestructura verde. El marco legal es deficiente en instrumentos de mitigación concretos, como incentivos para la densificación baja en carbono o la movilidad sostenible, y sus mecanismos tributarios no están orientados a financiar proyectos de resiliencia. Esta rigidez normativa resulta especialmente problemática para los GADs de menor escala, cuyas limitadas capacidades técnicas y financieras les impiden formular respuestas adaptativas ágiles frente a los riesgos climáticos. Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana, a menudo reducidos a una formalidad, desaprovechan el potencial de las comunidades vulnerables para aportar en el diseño de soluciones basadas en la naturaleza. Esta suma de factores, agravada por la carencia de catastros y datos de riesgo actualizados, limita severamente la capacidad de los GADs para tomar acciones efectivas, perpetuando la vulnerabilidad de la población ante eventos extremos.

**3. El Caso de Portoviejo: Un Modelo Condicionado por Factores Excepcionales** El relativo éxito en la implementación de la LOOTUGS en cantones como Portoviejo ha sido objeto de análisis; sin embargo, este caso representa una excepción y no la norma. El desempeño favorable de Portoviejo está directamente condicionado por factores exógenos y no replicables a escala nacional: tras el terremoto de 2016, el cantón fue receptor de una inyección extraordinaria de recursos financieros y asistencia técnica provenientes de la cooperación internacional y el gobierno central. Este apoyo le permitió acometer la actualización de su información territorial y fortalecer sus capacidades institucionales, condiciones sine qua non para una aplicación efectiva de la ley que no están presentes en la gran mayoría de los GADs del país. Por tanto, esta experiencia, si bien valiosa, demuestra que la viabilidad de la LOOTUGS está supeditada a la disponibilidad de recursos y capacidades que exceden la realidad de la mayoría de los municipios ecuatorianos.

**4. Desafíos en la Aplicación de Instrumentos de Financiamiento y Gestión del Suelo** La LOOTUGS presenta un diseño ambicioso en sus instrumentos de financiamiento y gestión del suelo, como la concesión onerosa de derechos y el banco de suelo, cuya operatividad se ve comprometida por la dependencia de precondiciones ausentes en la mayoría de los GADs, incluyendo PUGS maduros, delimitación precisa de polígonos, avalúos consistentes y un catastro interoperable. La "concesión onerosa de derechos", aunque clave para la captura de plusvalías, adolece de una alta complejidad técnica y riesgo de discrecionalidad al dejar a cada GAD la definición de condiciones y fórmulas, lo que genera asimetrías y elevados costos de transacción. De igual forma, la obligatoriedad de establecer bancos de suelo en municipios grandes se ve obstaculizada por la falta de financiamiento y gobernanza claros, lo que las convierte en entidades nominales o inactivas.

Un cuello de botella fundamental, como ya se ha planteado, es el catastro y la valoración, cuya desactualización y falta de estándares nacionales impiden la aplicación justa y oportuna de los mecanismos de captura de valor. La intersectorialidad débil agrava esta situación, paralizando inversiones al generar conflictos entre la planificación urbana y las autorizaciones sectoriales, especialmente en la ruralidad, donde la ley aplica una lógica urbana de cargas y cesiones que produce resistencia e informalidad y que definitivamente no ha sido clarificado en el Reglamento ni mucho menos en las resoluciones de CTUGS.

Además, la sobrerregulación nacional y el rol fiscalizador y punitivo de entes de control, como la SOT y el CETUGS y hasta la Contraloría, desalientan la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo. Esto, sumado a la inseguridad jurídica percibida por los promotores (originada por ajustes normativos frecuentes y criterios locales dispares) y la insuficiencia de incentivos focalizados para proyectos de interés social o renovación, restringe la escalabilidad de estas iniciativas.

Finalmente, la asimetría de capacidades municipales impide que los GADs pequeños cumplan con las exigencias técnicas y trámites de estos instrumentos sin un régimen escalonado y asistencia cofinanciada, perpetuando las inequidades territoriales.

## **5. Propuestas para la Reinversión de la LOOTUGS**

5.1. Recapitulación de la Problemática: Desalineación entre Propósito y Práctica La LOOTUGS, concebida para una transformación profunda en la gestión territorial, exhibe una marcada desalineación entre sus principios conceptuales y su implementación práctica. La imposición de un modelo de planificación homogéneo, la incongruencia en horizontes temporales, la sobresaturación regulatoria y la limitada capacidad institucional de los GADs han generado un entorno de ineficacia. A esto se suma la inoperatividad de instrumentos clave, un rol disfuncional de los entes de control y una desarticulación crítica con la gestión de riesgos y la adaptación climática. En esencia, la ley no ha logrado trascender sus aspiraciones, convirtiéndose en una "camisa de fuerza" que obstaculiza el desarrollo inmobiliario y territorial equitativo, en lugar de catalizarlo, dada una instrumentalización que no se ajusta a la compleja y diversa realidad del territorio ecuatoriano.

### **5.2. Propuestas Estratégicas para la Reinversión: Fortalecimiento Local y Flexibilidad Normativa**

a. Diferenciación de Regímenes de Planificación y Gestión del Suelo: Propuesta: Establecer regímenes de planificación y gestión del suelo escalonados y diferenciados que respondan a la capacidad técnica, complejidad territorial y dinámica de crecimiento de cada GAD. Los cantones con menor capacidad o crecimiento limitado deberán operar bajo marcos simplificados y adaptables, mientras que los de mayor capacidad y presión urbana podrán implementar instrumentos más sofisticados. Justificación Técnica: La homogeneización actual genera ineficiencia y paraliza la gestión en GADs pequeños, especialmente en la aplicación de instrumentos como la concesión onerosa de derechos (COD), cuya viabilidad económica es ínfima en la mayoría de los cantones debido a su bajo crecimiento en altura. Un enfoque diferenciado optimizará la asignación de recursos y permitirá planes y herramientas de financiamiento más pertinentes a la realidad local, evitando expectativas de recaudación irrealistas.

b. Fortalecimiento Integral de Capacidades Locales y Cohesión Interinstitucional: Propuesta: Diseñar e implementar programas permanentes y cofinanciados de capacitación y asistencia técnica para el personal de los GADs, priorizando la gestión catastral, la elaboración de PUGS sensibles al riesgo y clima, y la automatización de procesos de licenciamiento y control. Paralelamente, establecer mecanismos vinculantes de coordinación intersectorial con entidades clave como el Ministerio de Agricultura, para agilizar la normativa sobre el uso y clasificación del suelo rural. Justificación Técnica: La inversión en capital humano y tecnológico es fundamental para superar la brecha de capacidad y asegurar la sostenibilidad de la planificación. La coordinación interinstitucional es crucial para eliminar cuellos de botella normativos y la incertidumbre jurídica que paraliza la inversión productiva y fomenta la informalidad.

c. Reestructuración del Rol de SOT y CETUGS: Propuesta: Generar un instituto de Ordenamiento territorial que trabaje de la mano con la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT) y el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CETUGS) para que no exista solamente entes fiscalizadores punitivos a órganos y generen mecanismos de acompañamiento y validación proactiva. Debería existir un espacio zonal de apoyo al ordenamiento territorial adaptado a las realidades cantonales. Estos deberán ofrecer "paquetes de apoyo" y directrices claras, cofinanciando la implementación de buenas prácticas y simplificando la normativa secundaria compleja y desapegada de la realidad territorial. Justificación Técnica: El enfoque actual genera parálisis, desalienta la innovación y sobrecarga a los GADs con requisitos inviables. Un rol de apoyo fortalecerá la gobernanza multinivel y fomentará una cultura de planificación basada en la colaboración y la eficiencia operativa, reduciendo la sobreregulación y los riesgos de fiscalización desproporcionada.

d. Alineación y Flexibilización del Marco Normativo para la Coherencia y la Inversión: Propuesta: Alinear los horizontes de vigencia del PUGS y el PDOT para garantizar la coherencia estratégica a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, flexibilizar la normativa secundaria sobre el suelo rural, adaptando los requisitos de cesión y cargas urbanísticas a la realidad de su plusvalía para evitar la informalidad y la resistencia. Justificación Técnica: La desarticulación actual genera inconsistencias y desincentiva la inversión. Un marco normativo más flexible en el suelo rural promoverá la formalización y la inversión productiva, reconociendo las dinámicas específicas de estos territorios y superando las barreras creadas por una lógica urbana de cargas.

e. Fomento de la Participación Ciudadana y la Colaboración Público-Privada para un Desarrollo Equitativo Propuesta: Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación territorial, trascendiendo la mera formalidad para integrar activamente las visiones y necesidades de las comunidades, especialmente las vulnerables, en el diseño de soluciones y la identificación de riesgos. Justificación Técnica: La legitimidad y pertinencia de los planes dependen de la inclusión activa de la ciudadanía, generando soluciones más resilientes, socialmente justas y basadas en la realidad local ante eventos extremos y la crisis climática.

f. Incentivos para la Inversión Privada y la Corresponsabilidad Propuesta: Crear incentivos claros y mecanismos jurídicos estables que promuevan la inversión del sector privado en el desarrollo territorial, en línea con el principio de distribución

equitativa de cargas y beneficios. Se deberá priorizar y focalizar la inversión en proyectos de vivienda de interés social y prioritario, así como en iniciativas de renovación urbana, a través de marcos tributarios y regulatorios específicos que mitiguen la inseguridad jurídica. Justificación Técnica: La colaboración público-privada es esencial para movilizar recursos, generar oferta de vivienda y concretar un desarrollo urbano sostenible y equitativo. Los incentivos focalizados y un marco jurídico predecible son fundamentales para atraer la inversión necesaria.

### Conclusiones

En definitiva, la LOOTUGS es una ley necesaria, un paso adelante fundamental para nuestro país. Su enfoque en la función social y ambiental de la propiedad, y en la planificación como potestad pública, no tiene punto de comparación con la visión del COOTAD ni con el vacío normativo previo. Sin embargo, su versión actual se ha convertido en una camisa de fuerza que, en lugar de ordenar, paraliza, y que, en lugar de adaptarse, se impone. La ley tiene un problema integral de base: sus buenas intenciones no se corresponden con su difícil implementación. Por ello, no se trata de remendarla con cambios superficiales, sino de someterla a una revisión integral y completa. Se recomienda la creación de un equipo de expertos asesores multidisciplinario —compuesto por urbanistas, arquitectos, geógrafos, abogados, expertos en cambio climático y gobernanza— para que, de manera rigurosa y analítica, construyan una propuesta que considere la diversidad territorial de nuestro país y las distintas capacidades de los GADs. Es hora de un cambio y una actualización radical que convierta a la LOOTUGS en una herramienta práctica y efectiva, capaz de impulsar un desarrollo territorial sostenible y equitativo para todos.

**5.2.3.4** Con documento de fecha 08 de septiembre de 2025, suscrito por la arquitecta verónica Landín García, emite sus observaciones y alertas en relación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)” y en su parte pertinente señala: “Los comentarios que presento se encuentran fundamentados en una visión de planificación urbana orientada a la construcción de mejores ciudades: espacios más ordenados, seguros y funcionales, donde la cultura y la participación activa de la ciudadanía sean ejes centrales del desarrollo. Estoy convencida de que, a través del diálogo entre lo técnico, lo normativo y lo ciudadano, es posible alcanzar transformaciones positivas que respeten la identidad local y fomenten la convivencia armónica en el espacio público.”

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR	
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO	
MATRIZ INFORME PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)	
TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
Art. 1- En el Artículo 4, luego del número 8, agréguese el número 9, que tendrá la siguiente definición: 9. Plan de Vida. - El plan de vida es un instrumento de planeación, de construcción colectiva propia en la jurisdicción de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas,	Al incorporar un artículo que busca que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades formulen un plan como instrumento de planificación con un modelo de desarrollo y planificación, se está vulnerando la autonomía de estos grupos otorgadas en la Constitución del Ecuador 2008



<p>surgido de la participación y consenso comunitario, con el fin de planificar y alcanzar la armonía con los seres humanos y la naturaleza. El Plan de Vida se construye de acuerdo con la cosmovisión y al propio modelo de desarrollo y planificación de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad en donde se aplica.</p>	<p>en el art. 74 específicamente en el letra 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. Además, al pedir un documento técnico a las comunidades se debe tener conciencia del valor económico que esto debe de tener para ellos y de igual manera esto requerirá una reglamentación para establecer contenidos mínimos.</p>
<p>Art. 2.- A continuación del texto del artículo 37, agréguese el siguiente inciso: Art. 37.- Otros instrumentos de planeamiento urbanístico. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan con lo establecido en la normativa nacional vigente. Los otros instrumentos de planeamiento urbanístico no podrán modificar contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo. Los planes de vida serán considerados como un plan complementario de planificación, siendo parte integrante de los instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno, debiendo ser conocidos por sus órganos legislativos.</p>	<p>Modificar el art. 37 realmente no es consecuente ya que de incorporarse los "Planes de Vida", se agregaría en el glosario y se debería dedicar una sección a desarrollar contenidos mínimos y la conceptualización de los mismos. Además, se debería agregar en qué lugar se encuentran dentro de la jerarquía de instrumentos de gestión del suelo y también como serán los plazos de entrega y qué cartera de estado debe de ser revisadora de los mismos ya que existe un componente social, territorial y rural que se debe tomar en cuenta.</p>
<p>Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016</p>	<p>El CETUGS es el responsable de formular las normativas complementarias para formulación de los PDOT y PUGS, además tiene facultades de absolver consultas a municipios y ahora a privados. De eliminarse el CETUGS, la comisión estaría ELIMINANDO una institución que aporta apoyo constante a los GADS. Se debe considerar que no todos los GADS tienen departamentos de planificación o el personal necesario con las capacidades técnicas para gestionar el ordenamiento del suelo, el CETUGS dentro de sus facultades ofrece capacitaciones y apoyo a los GADS. De forma adicional, sin las resoluciones del CETUGS los lineamientos de formulación del plan quedarían muy generales ya que la ley y su reglamento establecen contenidos mínimos pero el CETUGS mediante sus resoluciones ofrece metodología</p>
<p>Artículo único. - Deróguense el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo</p>	<p>Eliminar la SOT resulta conflictivo ya que es la entidad responsable de revisar los PDOT y PUGS, así como de supervisar el fiel cumplimiento de las obligaciones de los GADS en pro del desarrollo sustentable del territorio. Eliminar a la SOT supone un riesgo en materias de control y de gestión representativo ya que surgen las interrogantes de quién se encargará del ejercer esas competencias?, si no hay entidad de control los GADS no verían la necesidad de cumplir con la normativa y el avance que se ha hecho en materia de ordenamiento desde el 2016 quedaría en un vacío de aplicabilidad. Además, es necesario recalcar que existen fracciones graves como el desarrollo en suelo rural o de expansión urbana, aumento de densidades, permisos en suelo de riesgo que sin el debido proceso serían aprobados y con la ausencia de la SOT quedarían en la impunidad lo que puede representar un riesgo para la vida de los ecuatorianos, la autonomía alimentaria, entre otros.</p>
<p>Artículo único. - Deróguense el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo</p>	<p>Al eliminar a la SOT y al CETUGS, no habría quien formule estas directrices, ya que la LOOTUGS y su reglamento son muy generales. De eliminarse estas dos instituciones se debería 1)</p>

	designar una nueva entidad reguladora que proponga directrices y sancione o 2) reformar el reglamento a la LOOTUGS con todas las directrices necesarias para suplir la ausencia del CETUGS. No se recomienda la acción 2 porque las resoluciones del CETUGS no requieren pasar por la asamblea, según su jerarquía únicamente deben pasar por el CETUGS y el MIDUVI a registro oficial
Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	No se debe eliminar a institución sancionadora, ya que quién sería el responsable de ejercer el control y seguimiento del cumplimiento de los planes de ordenamiento y de gestión de uso del suelo
Artículo 1 y 2.- En el artículo 104 reemplazar la frase: “Código Tributario”, por la siguiente: “Código Orgánico Administrativo”, e incluir después del primer inciso, los siguientes: Art. 104.- Coactiva. - Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Administrativo y supletoriamente las normas procesales pertinentes. En el ejercicio de la acción coactiva, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, podrá ejercer medidas precautelatorias respecto de las cuentas únicas del tesoro asignadas a las entidades de conforman el Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto con el propósito de asegurar el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley. El plazo de prescripción para el cobro	La SOT generará las multas, si se elimina quién se encargará de formular las multas
Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	
Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Si se elimina la SOT, quién va a control y poner las multas?, se debería designar a la nueva entidad competente en la materia
REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, COOTAD Artículo 23.- Refórmese el artículo 41 letra h del Cootad, el que dirá lo siguiente: h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, respetando el lote mínimo y demás normativa urbanística del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano	Esto debe de revisarse porque en suelo rural no se puede urbanizar programas de vivienda de interés social porque se contraponen con la LOOTUGS, ya que únicamente el suelo rural de expansión urbana puede contener vivienda social, pero con un plan parcial y los planes parciales no son permitidos en suelo rural por la disponibilidad de servicios básicos. Se debe de considerar que eso afecta el sostenimiento de estos proyectos en el largo plazo debido a los servicios básicos disponibles, costos de infraestructura y presencia de equipamientos. se deben en la ley VIS contemplar otros mecanismos de aplicación para estos proyectos, porque el MAG establece la necesidad de poner lotes mínimos rurales en suelo rural.

**5.2.3.5** Con Oficio Nro. AME-DNAJ-2025-0036-O de fecha 09 de septiembre de 2025, suscrito por la abogada Karin del Rocío Jaramillo Ochoa, Directora Nacional de Asesoría Jurídica de AME, emite sus observaciones y alertas en relación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del

Suelo (Unificado)” y en su parte pertinente señala: “En tal medida, nos permitimos poner en su conocimiento y de las y los Asambleístas, los aportes técnico-jurídicos vinculados al ejercicio de las competencias de los GAD Municipales y al modelo de Estado, respecto al tratamiento del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO), en la Comisión que su Autoridad preside:

## II. ANÁLISIS DE LA REFORMA PROPUESTA:

**2.1.** Los Planes de Vida constituyen una expresión legítima de los pueblos y nacionalidades para definir su visión de desarrollo y bienestar, conforme a su cosmovisión. Sin embargo, no constituyen un instrumento de planificación formal dentro del régimen de ordenamiento territorial. Pretender su incorporación normativa en la LOOTUGS desnaturaliza su carácter estratégico, el cual debe articularse a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), tal como lo establece el Art. 41 del COOTAD, que señala: Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados son los instrumentos a través de los cuales se orienta y organiza el desarrollo de sus circunscripciones territoriales”. En consecuencia, los Planes de Vida deben reconocerse como lineamientos complementarios y no como normativa urbanística o de suelo.

**2.2.** Por su parte, los Planes Urbanísticos Complementarios, definidos en la LOOTUGS, están destinados específicamente a la regulación de áreas urbanas. En cambio, los Planes de Vida responden a dinámicas rurales y ancestrales; su inclusión en el régimen normativo de suelo generaría una distorsión en el sistema jurídico.

**2.3.** Se advierte además que las propuestas de reforma a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales pretenden incorporar competencias paralelas en la LOOTUGS, lo que genera antinomias jurídicas y afecta la correcta aplicación de la norma, produciendo incertidumbre jurídica.

**2.4.** La reforma tal como se plantea, promueve la urbanización de zonas rurales. Si bien toda la ciudadanía tiene derecho a reclamar servicios básicos, deben respetarse las normas especiales cuyo objetivo es coadyuvar a la garantía de los derechos particulares y colectivos, lo cual guarda relación directa con la seguridad alimentaria. En efecto, fomentar la parcelación de suelos rurales y zonas de protección implica un riesgo que vulnera el derecho constitucional a la soberanía alimentaria, previsto en el Art. 281 de la CRE, que dispone: “La

soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos, culturalmente apropiados y en forma permanente”.

**2.5.** Así, la soberanía alimentaria no solo posee una dimensión social y cultural, sino también una dimensión jurídica-territorial, que impone al Estado y a los GADM la obligación de ordenar el territorio de manera tal, que se priorice la seguridad y suficiencia alimentaria, como un derecho colectivo y una condición esencial del buen vivir.

**2.6.** Respecto al tratamiento de los derechos de posesión en zonas rurales y ancestrales, que aborda esta reforma, ya se encuentran reconocidos en la normativa especial (Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales) los mismos que son concordantes con el Art. 323 de la CRE, que prohíbe expresamente toda forma de confiscación, garantizando que las expropiaciones únicamente puedan realizarse mediante justa valoración y pago; por lo tanto la reformas tal como se encuentran estructuradas atenta contra el derecho de propiedad y el principio de seguridad jurídica; y genera un riesgo de confiscación inconstitucional.

**2.7.** Por último, eliminar el ente rector en materia de ordenamiento territorial, así como al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, contradice el mandato constitucional de rectoría estatal. El A 264 de la CRE delimita las competencias municipales, mientras que el Art. 55 del COOTAD las desarrolla; sin otorgar a los GAD municipales, la rectoría de vivienda, que corresponde al ente nacional. En este sentido, la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (SOT) debe reenfocar sus funciones hacia la asesoría técnica a los GAD municipales; fortalecimiento de la planificación territorial; y la ejecución de un régimen sancionador únicamente en casos de incumplimiento reiterado, para generar un acatamiento de la normativa, mas no una afectación grave a las arcas municipales. Por tanto, en la calidad que asiste a nuestro ente asociativo del nivel de gobierno municipal, presentamos las siguientes observaciones y aportes más importantes, con mirada en la garantía del modelo de Estado que se gobierna de manera descentralizada, enmarco al tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica de Reformatoria de la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo”.

### **III. OBSERVACIONES:**



**3.1.** Sobre la inclusión del Plan de Vida: En el Art. 96 de la CRE, garantiza el derecho de autodeterminación de la organización colectiva con el fin de incidir en las decisiones, políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno; en este contexto los Planes de Vida, son instrumentos de organización y gestión estratégica interna que permite a las comunidades definir su visión de futuro, su concepción de desarrollo y bienestar, basándose en su cosmovisión, por lo que no es un instrumento de planificación territorial per sé, sino una herramienta que permite conocer las prioridades de las comunidades, consecuentemente no se debería incluir este número. El Plan de vida se debe articular con el PDOT de todos los niveles de gobierno y al ser estrategia de desarrollo y gestión de programas y proyectos, su definición no debe plasmarse dentro de la LOOTUGS, sino en un instrumento de planificación territorial mayor como es el caso del PND - ETN. Este mismo componente, desde la Secretaría Nacional de Planificación lo considera como un instrumento del territorio especial o diferenciado que debe considerarse en la planificación territorial de todos los niveles de gobierno (PDOT).

**3.2.** Sobre la propuesta de eliminar el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo: No se debe eliminar el régimen institucional, el Estado debe mantener el ente rector y el órgano regulador que es el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS), para la aplicabilidad de la LOOTUGS y continuar con la generación y emisión de la política pública y normativa para el uso y la gestión del suelo. La derogación del articulado que corresponde a la CTUGS provocará un vacío normativo, técnico y jurídico que volverá inviable e inaplicable la LOOTUGS; además de la desarticulación con otras leyes nacionales y la inseguridad jurídica del bien privado en suelo urbano y rural de los cantones del país. Se propone evaluar el funcionamiento y gestión de la CTUGS para la emisión de la política pública y viabilizar su funcionamiento de este cuerpo colegiado para que se incorpore en la entidad pública en materia de ordenamiento territorial. Se propone también, que se analice la reestructuración del cuerpo colegiado para que sea un órgano con representatividad democrática, incrementando el número de miembros representantes de AME (uno por región) y la participación de un representante de CONGOPE y CONGANOPARE, COMAGA con derecho a voz.

**3.3.** Sobre la propuesta de eliminar la Superintendencia de Ordenamiento Territorial: No eliminar, sino reformar. Este debería reenfocar e incorporar atribuciones para mejorar la vigilancia y control del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo de los GAD municipales en función de los resultados del seguimiento de la aplicación de la norma nacional y local vigentes. Plantear

reformas en el régimen sancionatorio en el caso de reincidencias de incumplimientos a la ley. El régimen sancionatorio debe incorporar procesos secuenciales previos de advertencia y acompañamiento y posteriormente establecer una sanción. El régimen sancionatorio debe establecerse en función del modelo de equidad territorial, es decir, establecer la proporcionalidad de acuerdo con las capacidades integrales de cada GAD Municipal.

**3.4.** Sobre el proyecto de vivienda presentado por la Ex Asambleísta Guadalupe Llori: Lo que se refiere a propiedad de la tierra productiva rural está dispuesta en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, incluso en ésta se establece como uno de los fines de la ley Art. 8 letra d), lo que puede generar una antinomia jurídica y problemas de inseguridad de tenencia de la tierra. Este tipo de propuestas de especificidad en la vivienda rural y productiva deberá revisarse en articulación con la LOTRYTA no es enteramente materia de la LOOTUGS. Existen contradicciones normativas con la LOVIS en cuanto a definiciones de Vivienda de Interés Social. Puede potenciar la posesión lotización, la urbanización en suelo rural vulnerando derechos colectivos, la soberanía alimentaria, la protección de áreas naturales, patrimoniales, arqueológicas y de conservación nacional, provincial y local. El área de 500 metros no contiene un sustento técnico para determinar las características de extensión de los lotes. No procede la expropiación se aplica únicamente a propiedades legalmente reconocidas; es decir, nunca será de un poseionario la propiedad sino la mera posesión de la tierra, por lo que no es procedente en la LOOTUGS

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), en su calidad de entidad técnica por excelencia, y en cumplimiento de su primera responsabilidad estatutaria y segunda responsabilidad legal, orientadas al fortalecimiento de la gestión de las competencias de los municipios del país y a la defensa de los intereses del nivel de gobierno municipal, reafirma su compromiso de acompañar de manera activa el proceso de construcción normativa que se impulsa desde la Asamblea Nacional.

En tal virtud, ponemos a disposición de su autoridad y de las y los asambleístas comisionados el contingente técnico de la AME para atender consultas, aclaraciones y aportes en torno al debate de las reformas con el fin de enriquecer el tratamiento de la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” (UNIFICADO), en el marco de un trabajo participativo y democrático.

**5.2.3.6** Con Oficio Nro. SOT-DS-2025-0395-O de fecha 15 de septiembre de 2025, suscrito por el magíster Pablo Ramiro Iglesias Paladines, Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, emite sus observaciones y alertas en relación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado)” y en su parte pertinente señala: “ Hago referencia al Oficio Nro. AN-CGAD-2025-0095-O de fecha 13 de agosto de 2025, a través del cual se invitó a mi persona, a participar en la Sesión Ordinaria Nro. 020-CGADCOT-2025-2027 en la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, con la finalidad de brindar aportes al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (Unificado). Una vez que se produjo mi comparecencia a la sesión referida, cumplo con remitir las observaciones al proyecto de ley referido en el párrafo que antecede, así como, la presentación proyectada en mi comparecencia. Esta administración reafirma su compromiso en participar en espacios deliberativos, que permitan contar con instrumentos para la correcta y eficiente gestión en materia de ordenamiento territorial, y uso y gestión del suelo.”

<b>ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR</b>	
<b>COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO</b>	
<b>MATRIZ INFORME PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)</b>	
<b>TEXTO PROPUESTO</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Art. 1- En el Artículo 4, luego del número 8, agréguese el número 9, que tendrá la siguiente definición: 9. Plan de Vida. - El plan de vida es un instrumento de planeación, de construcción colectiva propia en la jurisdicción de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, surgido de la participación y consenso comunitario, con el fin de planificar y alcanzar la armonía con los seres humanos y la naturaleza. El Plan de Vida se construye de acuerdo con la cosmovisión y al propio modelo de desarrollo y planificación de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad en donde se aplica.	El ámbito y fines de la LOOTUGS no guardan correspondencia con el artículo 60 de la Constitución de la República del Ecuador. Los GAD como garantes del derecho de participación ciudadana deberán considerar a los pueblos, nacionalidades y dinámicas territoriales en la construcción de los instrumentos de ordenamiento territorial.
Art. 2.- A continuación del texto del artículo 37, agréguese el siguiente inciso: Art. 37.- Otros instrumentos de planeamiento urbanístico. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan con lo establecido en la normativa nacional vigente. Los otros instrumentos de planeamiento urbanístico no podrán modificar contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo. Los planes de vida serán considerados como un plan complementario de planificación, siendo parte integrante de los instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno, debiendo ser conocidos por sus órganos legislativos.	Al ser planes complementarios, debe existir una aprobación del concejo cantonal, en virtud de una revisión de su correspondencia con los PUGS y PDOT. Por ello se sugiere: "Los planes de vida serán considerados como un plan complementario de planificación, debiendo ser conocidos y aprobados por sus órganos legislativos, y del GAD municipal correspondiente, en virtud de que su contenido no se contraponga con los PUGS, PDOT y normativa aplicable ".

# ASAMBLEA NACIONAL

## REPÚBLICA DEL ECUADOR

Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016	Debe existir una entidad que asesore sobre la aplicación de la normativa técnica referente a ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.
Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016	Al existir la necesidad de una entidad que asesore sobre la aplicación de la normativa técnica referente a ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, la misma debe contar con atribuciones y responsabilidades
Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016	Se considera positiva la permanencia de la Secretaría técnica, como una entidad que permita el soporte y apoyo al CTUGS
Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016	De conformidad a la intervención del Mgs. Pablo Iglesias, Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se han presentado resultados provechosos en la gestión en cuanto al cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades de esta instancia de vigilancia y control, lo que justifica la existencia, permanencia y necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad como organismo de control
Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Si del argumento previo se justifica la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad en cuanto a la vigilancia y control del ordenamiento territorial, no se puede concebir el criterio de eliminación de las atribuciones y responsabilidades de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016	Se ha justificado la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad en cuanto a la vigilancia y control del ordenamiento territorial, por ello, es indispensable que una entidad cuente con máxima autoridad, así como, que ésta tenga atribuciones y responsabilidades
Art. 1.- Deróguense los artículos 92, 93, 94, 95, 95,97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016	Para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades de la SOT, es indispensable contar con la información generada por otros actores gubernamentales, información que se encuentra plasmada en políticas, directrices, regulaciones, entre otros.
Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Si bien es cierto que el régimen sancionatorio de la SOT no es una prioridad, no constituye per se, una línea de acción; no obstante, resulta fundamental -de acuerdo con la técnica legislativa- que un cuerpo normativo que contienen obligaciones de acción y abstención cuente con mecanismos coercitivos para incentivar la observancia de las disposiciones
Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Con la finalidad de garantizar principios básicos del derecho como seguridad jurídica y confianza legítima, debido procedimiento administrativo y tutela administrativa efectiva, es fundamental que las infracciones administrativas tengan un plazo para ser investigadas y eventualmente sancionadas. Se sugiere mantener el articulado en 5 años
Artículo 1 y 2.- En el artículo 104 reemplazar la frase: "Código Tributario", por la siguiente: "Código Orgánico	El aporte permite tener congruencia jurídica de conformidad a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo



<p>Administrativo”, e incluir después del primer inciso, los siguientes: Art. 104.- Coactiva. - Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Administrativo y supletoriamente las normas procesales pertinentes. En el ejercicio de la acción coactiva, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, podrá ejercer medidas precautelatorias respecto de las cuentas únicas del tesoro asignadas a las entidades de conforman el Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto con el propósito de asegurar el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley. El plazo de prescripción para el cobro coactivo de multas impuestas de conformidad con esta Ley será de cinco años desde que la resolución sancionatoria ha causado estado en vía administrativo</p>	
<p>Artículo único. - Deróguese el Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo</p>	<p>De conformidad a la intervención del Mgs. Pablo Iglesias, Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se han presentado resultados provechosos en la gestión en cuanto al cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades de esta instancia de vigilancia y control, en diversos ámbitos: ambiental, patrimonial, construcción en zonas de riesgo, agrícola, entre otros, que justifican la existencia, permanencia y necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad como organismo de control. En este orden de ideas, al existir un organismo de control, se deben delimitar con claridad, sus sujetos controlados</p>
<p>Artículo 3.- Agregar a continuación del número 4 del artículo 106, el siguiente inciso: Art. 106.- Infracciones leves. -Son infracciones leves: (...) 4. No proporcionar la información requerida por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo. En caso de expedirse la resolución sancionatoria por la infracción del inciso anterior, el incumplimiento de la entrega de información dispuesta de forma obligatoria, implicará la presunción de hecho sobre la veracidad del indicio probatorio que se pretende obtener con la información solicitada, siempre que el requerimiento de información se haya originado en una actuación previa seguida por el presunto cometimiento de alguna de las otras infracciones tipificadas en esta Ley, y siempre que se trate de información que obligatoriamente la entidad sujeta a control deba poseer.</p>	<p>Con esta incorporación reduce la capacidad de accionar de la SOT, debido a que, el requerimiento de información si bien siempre debe enmarcarse en el ejercicio de atribuciones dadas por ley a esta entidad de control, no siempre se refieren a actuaciones previas, ya que, por ejemplo, se puede requerir información en la fase de formulación de la planificación anual de control de la SOT. Adicionalmente el hecho de que, dicha solicitud "se haya originado en una actuación previa seguida por el presunto cometimiento de alguna de las otras infracciones tipificadas en esta Ley", resulta imposible, ya que de hecho si la entidad controlada no entrega la información, no hace posible la tipificación respectiva. Adicionalmente, se sugiere cambiar el numero 2, el cual determina: "2. Emitir actos administrativos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo contrarios a las disposiciones previstas en la ley, normativa aplicable, y a los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios urbanísticos, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.". por el siguiente: "2. Emitir actos administrativos de ordenamiento territorial, de uso y gestión del suelo contrarios a las disposiciones previstas en la ley, normativa aplicable, o a los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios urbanísticos, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.".</p>
<p>Artículos 4, 5 y 6.- Reemplazar el número 6 del artículo 107 y eliminar los números 3 y 4. 6. Incumplir con la obligación de crear y consolidar las instancias de participación ciudadana</p>	<p>No eliminar la infracción "4. Incumplir con la obligación de aplicar los instrumentos, que, de conformidad con esta Ley, sean obligatorios.", ya que ello permite a la SOT que la</p>

<p>y/o el Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado en los procesos de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo, conforme a lo establecido en la normativa legal vigente.</p>	<p>planificación sea alcanzada en territorio. Adicionalmente, respecto a la modificación del número 6, se sugiere que sea de la siguiente manera "Incumplir con la obligación de crear las instancias de participación ciudadana o el Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado en los procesos de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial o del Plan de Uso y Gestión del Suelo, conforme a lo establecido en la normativa legal vigente." Se sugiere que la redacción sea con el operador "o" a fin de no generar una la necesidad de incumplir ara ambos casos y que ello solo aplique a los GAD municipales, sino a todos los GAD de todos los niveles. Adicionalmente, se sugiere cambiar el número 7 que dice: "7. No subir la información actualizada del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, de conformidad con lo señalado en esta Ley y con las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos que el ente administrador establezca para el efecto". por el siguiente: "7. No actualizar del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, de conformidad con lo señalado en esta Ley y con las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos que el ente administrador establezca para el efecto"</p>
<p>Artículos 7, 8, 9 y 10.- En el número 1 del artículo 108, a continuación de la frase "ordenamiento territorial", agregar lo siguiente: "planeamiento urbanístico". En el letra b) del número 1, agregar a continuación de la palabra "patrimonio", lo siguiente: "natural o cultural". En el número 4, sustitúyase el texto y agregar el número 7, con el siguiente texto: Art. 108.- Infracciones muy graves. - Son infracciones muy graves: 1. Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo que contravengan: a) La legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción, que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo. b) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio natural o cultural que implique daños o deterioro de los bienes protegidos. (...) 4. No haber tomado las medidas necesarias para evitar la constitución de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable cuya propiedad pertenezca al Estado. 5. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por entidades públicas que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos y cuyo control no sea competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena</p>	<p>Se sugiere: Art. 108.- Infracciones muy graves. - Son infracciones muy graves: 1. Emitir actos administrativos o normativos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo que contravengan: a) La legislación sectorial de riesgos aplicable o la normativa nacional de construcción, que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo. b) La legislación nacional o local sobre protección del patrimonio natural o cultural que implique daños o deterioro de los bienes protegidos. (...) Respecto a la incorporación de "4. No haber tomado las medidas necesarias para evitar la constitución de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable cuya propiedad pertenezca al Estado." el criterio de "medidas necesarias" resulta sumamente ambiguo o subjetivo, se sugiere en su lugar "4. Incumplir el deber de control y sanción que implique la constitución de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable cuya propiedad pertenezca al Estado".</p>
<p>Artículo 11.- Reemplazar el último inciso del artículo 109, por el siguiente: Art. 109.- Sanciones. - Adicionalmente a las sanciones previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, las infracciones descritas en esta Ley serán sancionadas con multa de: (...) 3. Infracciones muy graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general. A más de las sanciones pecuniarias, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo dispondrá la obligación de reparación de los bienes afectados. Se establece el derecho de repetición a favor de la entidad sancionada en contra de los</p>	<p>Se recomienda que la reincidencia tenga un plazo similar a aquel previsto para la prescripción de infracciones, de 5 años. La reincidencia es una figura íntimamente relacionada con la prescripción, ya que determinan un plazo para el cumplimiento de una condición. Por otro lado, la reincidencia no debe ser tomada en consideración desde la firmeza del acto administrativo, sino desde que ha causado estado en vía administrativa ordinaria (Art. 218 COA)</p>

<p>servidores públicos que por su acción u omisión hayan permitido el cometimiento de la infracción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales del caso. La reincidencia en el cometimiento de la misma infracción prevista en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista. Se entenderá que existe reincidencia cuando cometa más de una vez la misma infracción dentro del plazo de tres años, y siempre que la primera resolución sancionatoria esté en firme.</p>	
<p>Artículo 12.- En el segundo inciso del artículo 110, reemplazar la frase: “La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite.” Por: Art. 110.- Procedimiento y recursos. - Las sanciones que sean de competencia de la Superintendencia, serán resueltas por el órgano competente de la Superintendencia, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento a esta Ley, con respeto al debido proceso y con la garantía del derecho a la defensa. Hasta antes de la emisión de la resolución por parte de la Superintendencia, la entidad pública sujeta a control de la Superintendencia podrá ofrecer un compromiso tendiente a enmendar la acción u omisión motivo del procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados. La Superintendencia establecerá el plazo para el cumplimiento del compromiso propuesto por la entidad pública sujeta a control, mismo que no podrá superar los 12 meses, en caso de no cumplir con el plazo dispuesto se continuará con el procedimiento sancionatorio. El plazo para el cumplimiento del compromiso no será imputado a los plazos de prescripción de la potestad sancionatoria ni de caducidad del propio proceso. De la resolución que emita el órgano competente se podrá apelar ante la o el Superintendente, cuya resolución causará estado en la vía administrativa. En el caso de las infracciones contenidas en los números 5 y 6 del artículo 108 de esta Ley, la Superintendencia podrá disponer la suspensión temporal de la obra o de su uso en el caso que ya está concluida. En la resolución final se impondrá, de ser el caso, la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u otras medidas urgentes, a costa de la entidad pública infractora. Si dentro de este procedimiento se estimara que el acto en análisis pudiera ser constitutivo de una infracción penal, el órgano competente de la Superintendencia presentará la denuncia ante la Fiscalía General del Estado, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiera lugar. De igual forma se remitirá el expediente a otros organismos de control en el caso de detectar presuntas infracciones de competencia de estos.</p>	<p>Se considera positiva la incorporación del plazo de 12 meses para el cumplimiento de los compromisos de remediación, guardando armonía con lo previsto en el RLOOTUGS</p>
<p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. - Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades presentarán sus planes de vida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para que sean conocidos por los respectivos órganos legislativos.</p>	<p>La planificación de los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios, si bien podría ser institucionalizada, debería ser aprobada por el concejo. Esto se debe a que, al ser un instrumento complementario, debe verificarse que no se contraponga a los PUGS, al PDOT ni a la normativa nacional. Además, al realizarse con la participación de los mismos actores, debe guardar correspondencia con el modelo territorial deseado, los objetivos y las disposiciones</p>

	legales y normativas. Un ejemplo de ello es el tema del fraccionamiento o del lote mínimo.
Disposición Transitoria. - Los procesos sancionatorios que se encuentren en trámite en la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo, serán terminados y archivados por sustracción de materia.	No existe justificación legal alguna en el ordenamiento jurídico nacional, para finalizar y archivar los PAS iniciados por la SOT, en aplicación de la garantía de seguridad jurídica, los PAS deben continuar y finalizar con la norma adjetiva que se encontró vigente al momento de su inicio
Artículo 1.- Ámbito de aplicación de la Ley. - El objeto de esta Ley es reconocer la posesión y propiedad de tierras en el sector rural en los que se asientan campesinos y sus familiares para vivienda y habitación vinculados al trabajo y a la tradición y costumbre de la actividad rural propia o a nombre de otro. -	Por principio de unidad de materia, debería considerarse expedir un proyecto normativo independiente, que norme la posesión y propiedad en tierras rurales

### 5.3. DETALLE DE LA SOCIALIZACIÓN REALIZADA POR LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, avocó conocimiento respecto al "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)".

Mediante Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0160-M de 03 de julio de 2025, la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, pone en conocimiento a todas las y los miembros de la Comisión que se encuentra en análisis el "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)", lo cual se recibirán sus aportes y observaciones.

Con Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0161-M de 03 de julio de 2025, la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, pone en conocimiento al Secretario General de la Asamblea Nacional que se encuentra en análisis el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)", para que se realice la publicación en el WEB de la Asamblea Nacional los proyectos unificados, los cuales se encuentran en tratamiento de la Comisión.

Mediante Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0162-M de 04 de julio de 2025, la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, pone en conocimiento a todas las y los miembros de la Comisión que se encuentra en análisis el "PROYECTO

DE LEY DE RECONOCIMIENTO Y GARANTÍA DE LA VIVIENDA FAMILIAR EN LAS ZONAS RURALES DE ECUADOR (MI PARCELA)", lo cual se recibirán sus aportes y observaciones.

Con Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0163-M de 04 de julio de 2025, la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, pone en conocimiento al Secretario General de la Asamblea Nacional que se encuentra en análisis el "PROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO Y GARANTÍA DE LA VIVIENDA FAMILIAR EN LAS ZONAS RURALES DE ECUADOR (MI PARCELA)", para que se realice la publicación en el WEB de la Asamblea Nacional los proyectos unificados, los cuales se encuentran en tratamiento de la Comisión.

Mediante Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0199-M de 27 de julio de 2025, la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, pone en conocimiento a todas las y los miembros de la Comisión que en Sesión Ordinaria Nro. 010-GADCOT-2025-2027, celebrada el miércoles 16 de julio de 2025 a las 16h00, en modalidad presencial, la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio aprobó la unificación del Proyecto de Ley de Reconocimiento y Garantía de la Vivienda Familiar en las Zonas Rurales (Mi Parcela), presentado por el Ex Asambleísta Luis Almeida Morán, con los Proyectos de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Unificado). En tal virtud, y por disposición de la presidenta de la Comisión, Asambleísta Lucía Pozo Moreta, me permito remitir la matriz correspondiente a los referidos proyectos unificados, para su conocimiento, así como para que se sirvan formular las observaciones y comentarios que estime pertinentes.

#### **5.4. OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE QUE SIRVA DE SOPORTE PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y REDACCIÓN DEL INFORME CONFORME AL TRÁMITE ESPECIAL QUE SE REALICE**

Para la construcción de este primer informe también se consideró toda la información estadística relevante incluida en las observaciones escritas y en las presentaciones digitales de quienes acudieron a la Comisión.

### **6.-BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO**

#### **6.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

El Artículo 120 establece en el número 6 que: "la Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 6. Expedir,



codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

El Artículo 125, señala que: “para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas”

El Artículo 126, establece que: para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. (...)”

El Artículo 132, establece que: “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones.

El Artículo 133, establece en su parte pertinente: Las leyes serán orgánicas y ordinarias. [...] La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica [...]

El Artículo 137 establece que: “El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. [...]”

## **6.2 LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

El Artículo 6 establece que: “Son órganos de la Asamblea Nacional: [...] 4. Las Comisiones Especializadas; [...]”.

El Artículo 9 determina las Funciones y Atribuciones, y señala que: “La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con

carácter generalmente obligatorio, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes y de conformidad con esta Ley; [...]”.

El Artículo 21 nos hace referencia a las Comisiones especializadas permanentes y sus temáticas y establece que:

Son comisiones especializadas permanentes las siguientes: 8. De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. Encargada de los asuntos e iniciativas legislativas relacionadas con la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Régimen Especial de Galápagos, así como aquellas relativas a la modificación de la división político-administrativa del país”.

[...] Los asuntos, iniciativas legislativas o proyectos de reforma legal que no se circunscriban, de manera estricta a una de las temáticas establecidas en la Ley, serán asignadas a la comisión que tenga mayor afinidad con el tema por tratarse.

El Artículo 26 señala que:

Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes:

[...] 2. Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional; podrán, además, reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de las leyes, conforme el análisis realizado;

[...] 6. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en el ámbito de sus temáticas respectivas; y, Las comisiones adoptarán sus decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada tendrá voto dirimente [...]

El Artículo 27 señala que:

Atribuciones y deberes de las presidentas o presidentes de las comisiones especializadas: Son atribuciones y deberes de las presidentas o presidentes de las comisiones especializadas:

[...] 10. Disponer a la Secretaria o Secretario Relator se informe a todas las legisladoras y legisladores de la Asamblea Nacional, el inicio del trámite de un proyecto de ley. De la misma manera y con especificación de la fecha y hora, se informará respecto a las convocatorias para la aprobación de un informe para primer o segundo debate.

El Artículo 57 determina que:

Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento. Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.

El Artículo 60 establece que:

El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, determina un procedimiento para el tratamiento del Informa para Primer Debate, y es el siguiente:

Art. 58.- Informes para primer debate. - Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo. Si el proyecto de ley requiere una consulta prelegislativa, el trámite no se sujetará a los plazos previstos en el presente artículo.

En todos los casos, una, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría, los mismos que serán remitidos por la Presidenta o el Presidente, de la comisión a la o el Presidente de la Asamblea Nacional conjuntamente y de manera obligatoria con el informe aprobado por la comisión. Los informes aprobados y los informes de minoría serán distribuidos a las y los asambleístas por la Secretaría General.

### **6.3 REGLAMENTO DE LAS COMISIONES ESPECIALIZADAS PERMANENTES Y OCASIONALES**



El Artículo 1 dispone que: “[e]ste Reglamento tiene por objeto normar la organización y funcionamiento Art. 1 de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa”.

El Artículo 8 establece que: “[s]in perjuicio de las funciones previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el pleno de la comisión especializada permanente y ocasional deberá: (...) 8. Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional. Para la aprobación del informe, en caso de empate, la presidenta o el presidente de la comisión especializada tendrá voto dirimente; (...)”

El Artículo 13, determina que: “[s]in perjuicio de las funciones detalladas en el reglamento de asesores, estos deberán: 4. Analizar y sistematizar las observaciones o propuestas de sus miembros, de otros asambleístas, de la ciudadanía, de organizaciones sociales y de todas aquellas personas naturales o jurídicas detalladas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 6. Elaborar los informes borrador sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos que serán propuestos a las y los integrantes de las comisiones especializadas.(...)”

El Artículo 30 señala que:

Los informes que sean aprobados por las comisiones especializadas permanentes y ocasionales sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contendrán como mínimo los siguientes parámetros, según el formato de Informe anexo al presente Reglamento:

1. Nombre y número de la comisión especializada permanente u ocasional;
2. Fecha del informe;
3. Miembros de la Comisión;
4. Objeto;
5. Antecedentes:
  - 5.1. Información sobre la presentación del proyecto, calificación, notificación y avocación de conocimiento por parte de la Comisión;
  - 5.2. Referencia general de las principales observaciones realizadas por las y los asambleístas y las y los ciudadanos que participaron en el tratamiento;
  - 5.3. Detalle de la socialización realizada por la comisión especializada permanente y ocasional; y,

5.4. Otra información relevante que sirva de soporte para la estructuración y redacción del informe conforme al trámite especial que se realice.

6. Base legal para el tratamiento;
7. Plazo para el tratamiento;
8. Análisis y razonamiento realizado por los miembros de la Comisión;
9. Conclusiones del informe;
10. Recomendaciones del informe;
11. Resolución y detalle de la votación del informe;
12. Asambleísta ponente;
13. Nombre y firma de las y los asambleístas que suscriben el informe;
14. El proyecto de ley debatido y aprobado, con su correspondiente exposición de motivos, considerandos y articulado; acuerdos, resolución o demás actos legislativos, según corresponda; siguiendo lo establecido en el Reglamento de Técnica Legislativa.
15. Certificación de la secretaria o secretario relator de los días en que fue debatido el proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos, según corresponda;
16. Nombre y firma de la secretaria o secretario relator; y
17. Detalle de anexos, en caso de existir.

Se podrán incluir como anexos al informe: el detalle de las posiciones de las y los asambleístas, las matrices del tratamiento del proyecto de ley y otros documentos o información que las y los asambleístas consideren necesarios.

Los informes borradores serán elaborados por el equipo asesor de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, el que lo remitirá mediante memorando con su firma de responsabilidad, para la revisión de las formalidades por parte de la secretaria o secretario relator de la Comisión, previo a ser puesto a consideración de las y los asambleístas.

Con este sustento normativo, cabe señalar que es una atribución y responsabilidad de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, elaborar, aprobar o archivar y remitir un informe para primer debate que permita el análisis del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO” para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador en el presente período legislativo.

## **7.- PLAZO PARA EL TRATAMIENTO**

El plazo para la presentación del Informe para Primer Debate es el determinado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa que señala:



Art. 58.- Informes para primer debate. Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo [...]

Acorde con el criterio jurídico emitido por el Coordinador de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, a través de Memorando Nro. AN-AG-CJ-2021-0322- M de fecha 5 de julio de 2021, el cual, en su parte pertinente señala:

[...] para el caso de los proyectos de ley que requieren la elaboración de informe para primer debate y que fueron ingresados con fecha anterior al actual periodo legislativo, las comisiones especializadas corroborada la falta de información, inicie con el tratamiento del proyecto de ley, desde la avocación de conocimiento del mismo, a fin de que a través de la Presidencia de las comisiones especializadas se disponga e informe el inicio de tratamiento y apertura de la fase de socialización, conforme lo dispone el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Así también, estima pertinente que a partir de este procedimiento se realice el cómputo de los plazos para la elaboración del informe para primer debate, según lo expresamente establecido en el artículo 58 ibidem, es decir dentro del plazo máximo de (90) noventa días, informe al cual se introducirán las observaciones que se juzguen necesarias introducir; [...]

En este sentido, es preciso indicar que en el periodo legislativo 2023-2025, las y los integrantes de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio avocaron conocimiento del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO” el 23 de abril de 2025.

Mediante Memorando Nro. AN-CGAD-2025-0180-M de 19 de julio de 2025, se solicitó al señor Presidente de la Asamblea Nacional, Niels Olsen, se conceda una prórroga de hasta noventa días para la presentación del informe para primer debate de los proyectos de ley: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica

Territorial, Uso y Gestión del Suelo” presentado por la ex asambleísta Mae Montaña Valencia; “Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” presentado por el doctor Pablo Celi de la Torre, ex Presidente del Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social; “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo” presentado por el ex asambleísta Ricardo Ulcuango Farinango; “Proyecto de Ley de Reconocimiento y Garantía de la Vivienda Familiar en las Zonas Rurales del Ecuador (Mi Parcela)” presentado por el ex asambleísta Luis Fernando Almeida Morán; y, “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo” presentado por el ex asambleísta Guido Alberto Chiriboga High.

Con Memorando Nro. AN-PR-2025-0208-M de 21 de julio de 2025 el señor Presidente de la Asamblea Nacional, magíster Niels Olsen Peet, pone en conocimiento a la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio que se autoriza a la comisión una prórroga de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de vencimiento del plazo original, para la entrega de los informes para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial UNIFICADO LOOGTUS.

En tal sentido, el plazo para elaboración del Informe para Primer Debate es de 90 días; es así como, en particular, para este Proyecto de Ley, una vez avocado conocimiento, el plazo fenece el 20 de octubre de 2025.

## 8.- ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO REALIZADO POR LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN;

### SOBRE EL PLAN DE VIDA

El primer artículo de la propuesta presentada por el asambleísta Ricardo Ulcuango Farinango incorpora un nuevo término en el artículo 4 de la Ley, lo que genera incidencia en otras disposiciones relacionadas. Para efectos del examen de la Comisión, se analizan conjuntamente las reformas conexas:

Texto propuesto
<p><b>Artículo 1.-</b> En el Artículo 4, luego del número 8, agréguese el número 9, que tendrá la siguiente definición:</p> <p><i>9. Plan de Vida. - El plan de vida es un instrumento de planeación, de construcción colectiva propia en la jurisdicción de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, surgido de la participación y consenso comunitario, con el fin de planificar y alcanzar la armonía con los seres humanos y la naturaleza. El Plan de Vida se construye de acuerdo con la</i></p>

*cosmovisión y al propio modelo de desarrollo y planificación de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad en donde se aplica.*

**Artículo 2.-** A continuación del texto del artículo 37, agréguese el siguiente inciso:

*Art. 37.- Otros instrumentos de planeamiento urbanístico. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan con lo establecido en la normativa nacional vigente. Los otros instrumentos de planeamiento urbanístico no podrán modificar contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.*

*Los planes de vida serán considerados como un plan complementario de planificación, siendo parte integrante de los instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno, debiendo ser conocidos por sus órganos legislativos.*

Durante el debate, se presentaron criterios divergentes. El asambleísta **Segundo Choro** apoyó la propuesta, al considerar que “se fortalece el derecho a la autodeterminación y planificación territorial propia” y que “se reconoce la validez constitucional de los planes de vida como herramientas de planificación no estructurante, permitiendo armonizar la planificación del Estado con la de pueblos y nacionalidades”.

Por su parte, la **SOT** manifestó que los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD, como garantes del derecho a la participación ciudadana, deben considerar a los pueblos, nacionalidades y dinámicas territoriales en la construcción de los instrumentos de ordenamiento territorial, conforme al marco de competencias previsto en el artículo 264 número 1 de la Constitución de la República y en los artículos 29 y 33 de la Ley de Suelo.

Sin embargo, expertos técnicos expusieron limitaciones jurídicas y operativas. La arquitecta **Verónica Landín** señaló que al exigir a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades la formulación de un plan técnico con modelo de desarrollo propio “se vulnera el derecho a la autonomía”, pues “al pedir un documento técnico a las comunidades se debe tener conciencia del valor económico que esto debe de tener para ellos y, de igual manera, esto requerirá una reglamentación para establecer contenidos mínimos”.

Asimismo, la experta **Verónica Morales** advirtió que no existe disposición que determine la vinculatoriedad jurídica de estos instrumentos, lo que genera incertidumbre sobre su alcance. Añadió que esta situación podría agravarse ante una

eventual eliminación de la SOT, entidad encargada de articular, coordinar y brindar asistencia técnica metodológica en materia de planificación territorial.

La AME señaló que:

[...] que los Planes de Vida, son instrumentos de organización y gestión estratégica interna que permite a las comunidades definir su visión de futuro, su concepción de desarrollo y bienestar, basándose en su cosmovisión, por lo que no es un instrumento de planificación territorial per se (sic), sino una herramienta que permite conocer las prioridades de las comunidades, consecuentemente no se debería incluir este numeral [...]

Desde una perspectiva **técnica y jurídica**, la Comisión determina que la incorporación del “Plan de Vida” como instrumento complementario en la Ley de Suelo **no resulta procedente**. Aunque su finalidad se enmarca en los derechos colectivos de autodeterminación y en el principio de interculturalidad,<sup>1</sup> su formalización dentro del régimen de ordenamiento territorial **excede las competencias de los GAD**, establecidas en el artículo 264 número 1 de la misma Constitución<sup>2</sup> y en el artículo 29 de la Ley de Suelo.<sup>3</sup>

Además, su incorporación sin un marco reglamentario previo sobre contenidos mínimos, metodologías, validación técnica y compatibilidad con los **Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)** podría generar **conflictos de jerarquía, duplicidad normativa y vacíos de aplicabilidad**.

Por lo tanto, la Comisión **no acoge la propuesta**, pues los “Planes de Vida” ya encuentran reconocimiento constitucional y pueden articularse en los PDOT y otros instrumentos de planificación participativa, sin requerir su incorporación expresa en la Ley de Suelo.

Sin detrimento de lo anterior, el artículo 57 de la Constitución determina el reconocimiento a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de varios derechos colectivos; entre ellos, “[m]antener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social”. Este reconocimiento se encuentra estrechamente vinculado con el principio de

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículos 57 y 60.

<sup>2</sup> *Ibid.*, “Art. 264.- 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 [...]”

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Suplemento del Registro Oficial No. 790, 5 de Julio 2016, artículo 29:

autodeterminación de los pueblos, conforme al cual las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen la facultad de definir sus propias prioridades en lo que respecta a su desarrollo económico, social y cultural, así como de administrar sus formas internas de organización y gestión territorial, en el marco de la unidad del Estado y de respeto a la Constitución y la ley.

En este sentido, la planificación y el ordenamiento territorial constituyen instrumentos fundamentales para garantizar el ejercicio efectivo de la autodeterminación, en tanto permiten articular las políticas públicas nacionales y locales con las formas propias de organización y manejo del territorio de los pueblos indígenas. Así, si bien los Gobiernos Autónomos Descentralizados son los responsables de la formulación y actualización de los planes de ordenamiento territorial, deben incorporar, dentro de dichos instrumentos, mecanismos de coordinación, consulta y participación que aseguren la incorporación de las visiones territoriales y culturales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en observancia del principio de interculturalidad y del derecho a la participación establecido en los artículos 57, numerales 7 y 17, y 100 de la Constitución.

De esta manera, la Comisión considera que el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas constituye un elemento transversal en la aplicación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y debe reflejarse en la formulación de políticas, planes de ordenamiento territorial y planes de uso y gestión del suelo para regularlos, así como para evitar la discrecionalidad. Ello garantiza no solo el respeto a los derechos colectivos, sino también la coherencia del marco normativo con los estándares constitucionales e internacionales de derechos de los pueblos indígenas.

### **SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (SOT), DEL CONSEJO TÉCNICO DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y LA SECRETARÍA TÉCNICA**

El artículo 1 propuesto por Guido Chiriboga High plantea la derogatoria de los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99, lo que implica la supresión de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS) y de la Secretaría Técnica. En similar sentido, la propuesta de Mae Montaña se relacionó con la eliminación del Capítulo III del Título V y el Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, lo que también se relaciona con la eliminación de estos órganos y entidades.



Para este análisis se consideraron todos los aportes recibidos de forma escrita y en las sesiones de la Comisión; sin embargo, se citan intervenciones puntuales únicamente por efectos de la extensión del texto.

Respecto a la eliminación de la Superintendencia, los representantes de **Contrato Social por la Vivienda** señalaron que la derogatoria de los artículos vinculados al CTUGS y a la SOT “representa una decisión con repercusiones profundas en el entramado institucional del país”. Indicaron que ambas entidades constituyen “ejes estratégicos en la gobernanza territorial, tanto por su función articuladora y de referencia técnica, en el primer caso, como por su papel de vigilancia y control, en el segundo”.

La **SOT** advirtió que “debe existir una entidad que asesore sobre la aplicación de la normativa técnica referente al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”. Subrayó, además, que “siempre será necesario contar con una entidad que permita asesorar sobre la aplicación de la normativa técnica referente al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, la misma debe contar con atribuciones y responsabilidades”. En la misma línea, la experta **Verónica Morales** advirtió que eliminar la SOT implicaría “renunciar a un órgano de supervisión especializado, lo que genera riesgos de falta de control y de vacíos en la vigilancia de planes y normas urbanísticas”.

La **(AME)** coincidió en que deben revisarse y reformarse las atribuciones de la SOT, pero no suprimirse, puesto que su existencia garantiza acompañamiento técnico y control efectivo. La arquitecta **Verónica Landín** complementó que eliminar la SOT “supone un riesgo en materias de control y de gestión representativo, ya que surgen las interrogantes sobre quién ejercerá esas competencias. Si no existe una entidad de control, los GAD no verían la necesidad de cumplir con la normativa, y el avance logrado en materia de ordenamiento desde 2016 quedaría en un vacío de aplicabilidad”.

**En cuanto a la supresión del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, Verónica Morales** señaló que “genera un vacío en la coordinación técnica nacional, lo cual puede fragmentar la aplicación de la política de suelo”. Esta posición fue compartida por la **AME** y la **SOT**, que insistieron en la necesidad de mantener una instancia que asesore y armonice la aplicación de la normativa técnica referente al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

Los miembros de **Contrato Social por la Vivienda** también destacaron que el CTUGS ha sido “una estructura institucional imprescindible para enfrentar los retos complejos que plantea el ordenamiento territorial en Ecuador”. Explicaron que:

Este organismo, lejos de haber representado la creación de una nueva estructura institucional, opera como un cuerpo articulador interinstitucional, que integra conocimientos, experiencias y capacidades provenientes de diversas entidades, generando sinergias y consensos técnicos fundamentales para la gobernanza democrática del suelo. El ejercicio de su función principal, de emitir regulaciones nacionales que establecen parámetros mínimos en materia de aprovechamiento urbano, condiciones mínimas para asegurar los derechos a la ciudad, a una vivienda adecuada y digna, al hábitat seguro, saludable y libre de riesgos, la protección del patrimonio cultural y el paisaje, y la seguridad jurídica para el desarrollo urbano, ha sido, en sí mismo, un espacio para la asesoría técnica para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de la LOOTUGS.

Finalmente, los comparecientes y los comisionados coincidieron en que **la eliminación de la Secretaría Técnica debilitaría la capacidad operativa y de seguimiento del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial**, lo cual comprometería la continuidad y coherencia de la política pública en esta materia.

En consecuencia, con base en los argumentos técnicos, institucionales y de gobernanza territorial expuestos, **no se acoge la propuesta de eliminación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo ni de la Secretaría Técnica**, pues su supresión generaría vacíos institucionales, debilitaría el control técnico y desarticularía la política nacional de ordenamiento territorial.

### **SOBRE LA ELIMINACIÓN DEL CAPÍTULO III DEL TÍTULO V Y EL TÍTULO VI DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO EN CUANTO AL RÉGIMEN SANCIONADOR**

La ex asambleísta Mae Montaña propuso, como artículo único, la eliminación del Capítulo III del Título V y del Título VI de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Esta propuesta no solo suprime la existencia de la SOT (cuestión que se analizó *supra*), sino también se elimina el régimen sancionador previsto en la ley.

Al respecto, los comparecientes y comisionados coincidieron en que no debe eliminarse la potestad sancionadora, pues resultaría incierto quién asumiría la responsabilidad de ejercer el control y seguimiento del cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y de gestión del uso del suelo. La **SOT** señaló que, si bien el régimen sancionador no constituye su principal atribución, cuando un cuerpo normativo

establece “obligaciones de acción y abstención” debe también poseer “mecanismos coercitivos para incentivar la observancia de las disposiciones”.

Un aspecto relevante señalado durante las comparecencias fue el relacionado con la sostenibilidad financiera de la entidad. La experta **Verónica Morales** explicó que los recursos económicos que percibe la Superintendencia permiten su financiamiento y autonomía institucional; en consecuencia, “si se deroga, se suprime la fuente de recursos, se elimina también la posibilidad de que exista un ente especializado con independencia”.

En general, durante las sesiones, se destacó importancia de mantener y fortalecer el régimen sancionador. En ese sentido, la Comisión estima que es indispensable conservar un marco de consecuencias frente a las infracciones, como manifestación del principio de responsabilidad de las instituciones públicas previsto en el artículo 233 de la Constitución, y como mecanismo disuasivo y garantista del cumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial.

Por las razones expuestas, la Comisión no acoge la propuesta normativa, pues su aprobación implicaría debilitar los mecanismos de control, fiscalización y sanción necesarios para garantizar la eficacia y cumplimiento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

### **SOBRE LA COACTIVA**

<b>Texto normativo vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p>Artículo. 104.- Coactiva. - Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Tributario y supletoriamente las normas procesales pertinentes.</p>	<p><b>Artículo. 1.-</b> En el artículo 104 reemplazar la frase: “<i>Código Tributario</i>”, por la siguiente: “<i>Código Orgánico Administrativo</i>”.</p> <p><b>Artículo. 2.-</b> Incluir después del primer inciso, los siguientes:</p> <p>Art. 104.- Coactiva. - Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Administrativo y supletoriamente las normas procesales pertinentes. <i>En el ejercicio de la acción</i></p>

	<p><i>coactiva, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, podrá ejercer medidas precautelatorias respecto de las cuentas únicas del tesoro asignadas a las entidades que conforman el Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto con el propósito de asegurar el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley. El plazo de prescripción para el cobro coactivo de multas impuestas de conformidad con esta Ley, será de cinco años desde que la resolución sancionatoria ha causado estado en vía administrativo.</i></p>
--	---

Estos artículos corresponden a la propuesta de Pablo Celi de la Torre, quien en su momento fue presidente del Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social. En cuanto a las propuestas, el legislador Segundo Choro, precisó que el cambio implica mejorar la técnica legislativa y sugirió cambiar a “[p]odrá aplicar medidas precautelatorias sobre las cuentas públicas de entidades del Gobierno Central y GAD”. La SOT, en general, indicó que la medida guarda congruencia jurídica.

Respecto de la primera modificación, la Comisión considera pertinente sustituir la referencia al Código Tributario por el Código Orgánico Administrativo (COA), por cuanto el COA constituye el régimen supletorio general para los procedimientos administrativos y sancionadores de las entidades del sector público. Aquello se desprende con claridad de su artículo 1:

Artículo 1.- Objeto. - Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.<sup>4</sup>

La aplicación del Código Tributario resulta limitada a las administraciones tributarias y no al ejercicio de la potestad coactiva general de los organismos de control. En consecuencia, la referencia al COA armoniza el procedimiento de cobro coactivo con el régimen administrativo vigente, garantiza la coherencia normativa y evita interpretaciones extensivas del derecho tributario a materias no fiscales. No obstante, la Comisión no acoge los incisos adicionales propuestos, por las siguientes razones.

<sup>4</sup> Código Orgánico Administrativo, Segundo Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.

La facultad de imponer medidas precautelatorias sobre cuentas del Tesoro o de los GAD vulnera los principios de autonomía financiera y presupuestaria reconocidos en los artículos 238 y 264 número 5 de la Constitución, así como las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que reservan la administración de dichas cuentas al Ministerio de Economía y Finanzas. El COA ya regula de manera expresa las medidas cautelares en el procedimiento coactivo, las cuales deben observar los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad. No corresponde ampliar estas atribuciones por la vía legal, pues implicaría invadir competencias financieras del Ejecutivo.

En cuanto al plazo de prescripción de cinco años, este se mantiene para brindar certeza jurídica. Por lo tanto, la Comisión acoge parcialmente la propuesta. Se considera técnica y jurídicamente procedente reemplazar la referencia al Código Tributario por el Código Orgánico Administrativo, a fin de garantizar coherencia con el régimen jurídico aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, así como determinar expresamente el plazo de prescripción de la acción de cobro. Sin embargo, no se incorporan los incisos adicionales propuestos, ya que las medidas precautelatorias sobre cuentas públicas presentan los problemas enunciados.

<b>Texto propuesto por la Comisión</b>
<p><b>Artículo 104.- Coactiva.</b> - Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del <i>Código Orgánico Administrativo</i> y supletoriamente las normas procesales pertinentes. <i>La prescripción de la acción de cobro será de cinco años desde que la resolución sancionatoria ha causado estado en vía administrativa.</i></p>

## **SOBRE LAS INFRACCIONES LEVES**

<b>Texto normativo vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p>Artículo. 106.- Infracciones leves. - Son infracciones leves:</p> <p>1. Aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, que contraríen lo establecido en esta Ley y demás normativa aplicable, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.</p>	<p><b>Artículo 3.-</b> Agregar a continuación del número 4 del artículo 106, el siguiente inciso:</p> <p>Art. 106.- Infracciones leves. - Son infracciones leves: [...]</p> <p>4. No proporcionar la información requerida por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo. <i>En caso de expedirse la resolución sancionatoria por la</i></p>

<p>2. Emitir actos administrativos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo contrarios a las disposiciones previstas en la ley, normativa aplicable, y a los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios urbanísticos, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.</p>	<p><i>infracción del inciso anterior, el incumplimiento de la entrega de información dispuesta de forma obligatoria, implicará la presunción de hecho sobre la veracidad del indicio probatorio que se pretende obtener con la información solicitada, siempre que el requerimiento de información se haya originado en una actuación previa seguida por el presunto cometimiento de alguna de las otras infracciones tipificadas en esta Ley, y siempre que se trate de información que obligatoriamente la entidad sujeta a control deba poseer.</i></p>
<p>3. No registrar los planes de ordenamiento territorial, o sus actualizaciones ante la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en un plazo de sesenta días a partir de su publicación.</p>	

Respecto a esta modificación, contenida en el artículo 3 del proyecto de Pablo Celi de la Torre, la **SOT** indicó que se reduciría su capacidad de actuación, dado que los requerimientos de información no siempre se refieren a actuaciones previas. Como ejemplo, señaló que puede requerir información durante la fase de formulación de la planificación anual de control de la institución. En el mismo sentido, precisó que la reforma introduce que la solicitud “se haya originado en una actuación previa seguida por el presunto cometimiento de alguna de las otras infracciones tipificadas en esta Ley”, lo que —a su criterio— resulta imposible, ya que, si la entidad controlada no entrega la información, no es posible tipificar la conducta.

Al respecto, la Comisión considera que la observación es atendible, puesto que la SOT requiere información tanto en etapas preventivas y de planificación como en actuaciones sancionatorias. Limitar su facultad a requerir información únicamente en “actuaciones previas” restringiría su capacidad de control *ex ante*. Además, la denominada “presunción de hecho” solo puede aplicarse si existe una actuación previa formalmente iniciada; sin embargo, el número 4 pretende tipificar la omisión como una infracción autónoma, lo que confunde el nivel de fiscalización con el de instrucción sancionatoria.

En atención a lo expuesto, y con el fin de fortalecer las facultades de la SOT dentro del marco de sus atribuciones de control, supervisión y sanción, se propone sustituir el texto por el siguiente:

**Texto propuesto por la Comisión**

**Artículo 106.-** [...] 4. No proporcionar la información requerida por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La negativa injustificada de entrega de información implicará la presunción de veracidad de los indicios probatorios obtenidos por otros medios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa correspondiente.

### **SOBRE LAS INFRACCIONES GRAVES**

<b>Texto normativo vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p>Art. 107.- Infracciones graves. - Son infracciones graves:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incumplir el deber de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.</li> <li>2. Aprobar o ejecutar planes urbanísticos y obras de urbanización que incumplan los estándares urbanísticos contemplados en la normativa vigente.</li> <li>3. Incumplir con la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general</li> <li>4. Incumplir con la obligación de aplicar los instrumentos, que de conformidad con esta Ley, sean obligatorios.</li> <li>5. Aprobar unidades de actuación urbanística, los permisos y autorizaciones establecidos en esta Ley a solicitudes que no se encuentren suscritas por una o un profesional con título de tercer nivel en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia.</li> <li>6. Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, conforme con lo establecido en la ley.</li> <li>7. No subir la información actualizada del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, de conformidad con lo</li> </ol>	<p><b>Artículo. 4.-</b> Reemplazar el número 6 del Artículo 107, por el siguiente:</p> <p><i>“Incumplir con la obligación de crear y consolidar las instancias de participación ciudadana y/o el Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado en los procesos de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo, conforme a lo establecido en la normativa legal vigente.”</i></p> <p><b>Artículo. 5.-</b> Eliminar el número 3 del Artículo 107 que describe:</p> <p><i>“Incumplir con la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.”</i></p> <p><b>Artículo 6.-</b> Eliminar el número 4 del Artículo 107 que describe:</p> <p><i>“Incumplir con la obligación de aplicar los instrumentos, que de conformidad con esta Ley, sean obligatorios.”</i></p>

señalado en esta Ley y con las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos que el ente administrador establezca para el efecto.	
---	--

Estos artículos corresponden también a la propuesta de Pablo Celi de la Torre. En términos generales, en las observaciones, se consideró inconveniente eliminar la primera parte del número 4, ya que su mantenimiento permite a la SOT verificar que la planificación territorial se materialice efectivamente en el territorio.

En relación con este artículo, la SOT sugirió modificar el número 7, proponiendo el siguiente texto: “No actualizar el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, de conformidad con lo señalado en esta Ley y con las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos que el ente administrador establezca para el efecto.”

Esta Comisión estima que no es adecuado eliminar los números 3 y 4 porque sancionan el incumplimiento respecto de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, así como la obligación de aplicar los instrumentos, que de conformidad con esta ley sean obligatorios. Sobre el numeral 6 tampoco estima adecuada la modificación porque la nueva redacción ya no sanciona la falta de transparencia o de acceso a la información en procesos urbanos, sino únicamente la falta de creación de instancias o consejos. En ese sentido, se recomienda aclarar la redacción del texto.

Sobre la propuesta de la SOT del número 7, se observa que “subir” resulta técnicamente más preciso, ya que el deber de los Gobiernos Autónomos Descentralizados no se limita a cargar la información al sistema, sino a mantenerla vigente, coherente y compatible con la información nacional. Sin embargo, esto no se puede comparar, sino es a través de la carga o “subida” de dicha información. Así, la formulación vigente permite un control objetivo y verificable por parte de la SOT, ya que el incumplimiento se configura con la no remisión o carga de la información actualizada, requisito previo e indispensable para determinar si los datos han sido efectivamente actualizados.

Texto propuesto por la Comisión
<b>Artículo 107.-</b> [...]  6. Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de los Planes de Uso y Gestión del Suelo, mediante la creación y funcionamiento de las instancias de participación ciudadana



o del Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, conforme a la normativa legal vigente.

### **SOBRE LAS INFRACCIONES MUY GRAVES**

<b>Texto normativo vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p>Art. 108.- Infracciones muy graves. - Son infracciones muy graves:</p> <p>1. Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan:</p> <p>a. La legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción, que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.</p> <p>b. La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos.</p> <p>2. La transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana incumpliendo lo establecido en el artículo 19, número 3 de esta Ley.</p> <p>3. Incumplir el deber de control del cumplimiento de la normativa en materia de construcción.</p> <p>4. Incumplir el deber de control del ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, que implique poner en peligro la vida e integridad física de las personas.</p> <p>5. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por entidades públicas que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos y cuyo control no sea competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física</p>	<p><b>Artículos 7, 8, 9 y 10.-</b> En el numeral 1 del artículo 108, a continuación de la frase “ordenamiento territorial”, agregar lo siguiente: “planeamiento urbanístico”.</p> <p>En el literal b) del numeral 1, agregar a continuación de la palabra “patrimonio”, lo siguiente: “natural o cultural”.</p> <p>En el numeral 4, sustitúyase el texto y agregar el numeral 7, con el siguiente texto:</p> <p>Art. 108.- Infracciones muy graves.- Son infracciones muy graves:</p> <p>4. No haber tomado las medidas necesarias para evitar la constitución de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable cuya propiedad pertenezca al Estado.</p> <p>7. Falta de Control y sanción por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas al tratamiento de aguas y/o disposiciones sobre la acumulación de residuos y prohibición de descargas de desechos, establecidas en la Ley de Minería.</p>

de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.

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

7. Realizar o aprobar el aprovechamiento o incremento del aprovechamiento del suelo en zonas de riesgo no mitigable. Las autoridades que incurran en esta infracción serán sancionadas con destitución, sin perjuicio de la sanción pecuniaria establecida en caso de infracciones muy graves prevista en el artículo siguiente.

El asambleísta **Segundo Choro** presentó observaciones en el sentido de que la propuesta de redacción debe mantener coherencia con el principio de precaución ambiental reconocido en la Constitución, que obliga al Estado a prevenir los impactos ambientales negativos y a adoptar medidas eficaces de protección ante riesgos y pasivos ambientales. Por tanto, destacó que la tipificación de infracciones muy graves debe reforzar el deber estatal de control, prevención y remediación, especialmente en lo relacionado con riesgos naturales, contaminación, pasivos ambientales y afectaciones al patrimonio natural o cultural. En su propuesta de redacción final, el asambleísta Choro integró estas consideraciones en su propuesta.

Por su parte, el delegado de la **SOT** formuló observaciones técnicas para precisar la redacción, con el fin de evitar ambigüedades en la tipificación y fortalecer la aplicabilidad del régimen sancionador. En primer lugar, la SOT coincidió en mantener la lógica del principio de precaución, pero propuso una redacción más estructurada y homogénea con el resto del artículo. El delegado explicó que la expresión “no haber tomado las medidas necesarias” resulta ambigua y subjetiva, ya que podría dificultar la determinación objetiva de la infracción. Por ello, recomendó sustituirla por “incumplir el deber de control y sanción”, una fórmula jurídica más precisa.

**La Comisión estima que no debe acoger las propuestas a este artículo**, pues ya es preciso. Por otro lado, si bien el propósito es legítimo (reforzar el control ambiental territorial), su inclusión en la Ley de Suelo es **inapropiada por razón de materia**, ya que invade el ámbito sancionador de la Ley de Minería y del MAATE. La coordinación interinstitucional puede abordarse mediante reglamento o convenios, no mediante una infracción nueva en esta ley.

### SOBRE LOS CAMBIOS EN LAS SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS

<b>Texto normativo vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p>Art. 109.- Sanciones. - Adicionalmente a las sanciones previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, las infracciones descritas en esta Ley serán sancionadas con multa de: [...]</p> <p>La reincidencia en el cometimiento de las infracciones previstas en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista.</p> <p>Art. 110.- Procedimiento y recursos. - Las sanciones que sean de competencia de la Superintendencia, serán resueltas por el órgano competente de la Superintendencia, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento a esta Ley, con respeto al debido proceso y con la garantía del derecho a la defensa. Hasta antes de la emisión de la resolución por parte de la Superintendencia, la entidad pública sujeta a control de la Superintendencia podrá ofrecer un compromiso tendiente a enmendar la acción u omisión motivo del procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados. La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite [...]</p>	<p><b>Artículo 11.-</b> Reemplazar el último inciso del artículo 109, por el siguiente: <i>La reincidencia en el cometimiento de la misma infracción prevista en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista. Se entenderá que existe reincidencia cuando cometa más de una vez la misma infracción dentro del plazo de tres años, y siempre que la primera resolución sancionatoria esté en firme.</i></p> <p><b>Artículo 12.-</b> En el segundo inciso del artículo 110, reemplazar la frase: <i>“La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite”</i> por: <i>“La Superintendencia establecerá el plazo para el cumplimiento del compromiso propuesto por la entidad pública sujeta a control, mismo que no podrá superar los 12 meses, en caso de no cumplir con el plazo dispuesto se continuará con el procedimiento sancionatorio. El plazo para el cumplimiento del compromiso no será imputado a los plazos de prescripción de la potestad sancionatoria ni de caducidad del propio proceso”.</i></p>

La reforma propone una forma objetiva y verificable de determinar la reincidencia, evitando que dependa del criterio discrecional de la entidad de control. No obstante, por razones de eficiencia administrativa y considerando los plazos de gestión de las administraciones públicas, resulta conveniente reducir dicho período a dos años. Asimismo, en atención a una observación presentada por la SOT se sugiere precisar que el cómputo del plazo se realice “desde que la resolución ha causado estado en la vía administrativa”, con el fin de garantizar certeza jurídica sobre el momento en que se configura la reincidencia.

En cuanto al artículo 110, las principales observaciones se centraron en la determinación y cómputo del plazo aplicable, aspecto que debe armonizarse con los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad establecidos en el Código Orgánico Administrativo.

#### Texto propuesto por la Comisión

**Artículo 109.-** [...] Se entenderá que existe reincidencia cuando cometa más de una vez la misma infracción dentro del plazo de dos años desde que la resolución ha causado estado en la vía administrativa.

**Artículo 110.-** [...] La Superintendencia podrá aceptar un compromiso de enmienda o reparación propuesto por la entidad pública sujeta a control, mediante acto administrativo motivado. El plazo para el cumplimiento del compromiso será fijado por la Superintendencia y no podrá exceder de doce meses. El incumplimiento del compromiso dará lugar a la continuación del procedimiento sancionador. Durante el período otorgado para el cumplimiento del compromiso, se suspenderá el cómputo de los plazos de prescripción y de caducidad del procedimiento sancionador.

#### SOBRE LA VIVIENDA RURAL CAMPESINA

#### Textos propuestos

**Artículo 1.-** **Ámbito de aplicación de la Ley.** - El objeto de esta Ley es reconocer la posesión y propiedad de tierras en el sector rural en los que se asientan campesinos y sus familiares para vivienda y habitación vinculados al trabajo y a la tradición y costumbre de la actividad rural propia o a nombre de otro.

**Artículo 2.-** **Definición de vivienda familiar rural.** - Se entiende por vivienda familiar rural la edificación unifamiliar destinada a residencia de su titular edificada bajo los límites y requisitos establecidos en la presente Ley. Es aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta

a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, y las costumbres de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Artículo 3.- De la Posesión de tierras rurales para Vivienda. - Se reconoce la posesión pacífica de tierras rurales para vivienda, para aquellos campesinos o sus familiares que hayan permanecido en una parcela o en determinado espacio de terreno habitándola por más de dos años y que no sobrepase los 500 metros cuadrados.

Artículo 4.- Del Registro de Posesionarios para Vivienda en el Sector Rural.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en coordinación con los Gobiernos Autónomos descentralizados A Provinciales, tendrán a su cargo el registro de los posesionarios de tierras rurales para vivienda, en el que deberá constar el nombre del beneficiario o beneficiarios, la extensión de tierra aproximada en la que se ubica la vivienda, el tiempo que llevan posesionados habitando en el lugar y la existencia o no de servicios básicos. Para el efecto el Ministerio de desarrollo Urbano y Vivienda o los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán registrar al posesionario a solicitud de parte o de oficio cuando tuviera conocimiento de los hechos. -Las entidades citadas establecerán un cronograma anual para realizar un censo en las áreas rurales de todas las provincias a fin de determinar los beneficiarios del reconocimiento por posesión para viviendas familiares rurales.

Artículo 5.- del Procedimiento para la verificación de la posesión de la tierra rural para viviendas familiares.- A petición de parte, una vez recibida la solicitud, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano o el Gobierno Autónomo Provincial, en el plazo máximo de 10 días realizará la respectiva inspección en el que comprobará la situación actual de vivienda o habitación de los posesionarios y sus familiares, la extensión de tierra en la que se asienta la vivienda, los nombres de las personas que habitan en el lugar y a sus alrededores y la situación laboral o productiva a la que se dedica el posesionario o sus familiares.

Artículo 6.- Del otorgamiento del certificado de posesión para vivienda familiar.- Una vez realizada la inspección y con el correspondiente informe favorable de la coordinación de Asesoría Jurídica de la entidad competente, el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda o el titular del Gobierno Provincial de la correspondiente provincia emitirá un certificado de posesión para vivienda familiar rural el cual será entregado al cabeza de familia.-El certificado de posesión no tendrá caducidad y permite la habitación y vivienda del beneficiario y sus familiares durante el tiempo que estuvieren habitando en el lugar.- En ningún caso el certificado de posesión concederá a su titular derechos de propiedad sobre el terreno o parcela que habita.- En los casos en los que por censo las entidades competentes determinen a los beneficiarios del certificado de posesión para vivienda familiar en zonas rurales, el acta de verificación de la vivienda será suficiente para el otorgamiento del certificado.- La entrega del certificado de posesión para vivienda familiar rural será notificada al propietario del bien inmueble rural donde se asienta la vivienda o habitación en caso de que estuviera dentro de un latifundio de propiedad privada. — Cada certificado tendrá una numeración en la que se identificará el código al que pertenece la provincia del lugar donde se encuentra asentado

Artículo 7.- De los derechos de los poseionarios. - El certificado de posesión permite a su titular o a sus familiares solicitar el acceso de servicios básicos de manera individualizada. Las entidades provinciales o estatales que prestan servicios básicos no podrán exigir otros requisitos que el certificado de posesión para vivienda rural para la prestación del servicio.- En ningún caso el titular de la posesión para vivienda rural o sus familiares podrá ser desalojado o expulsado de su habitación o vivienda, para lo cual la fuerza pública podrá colaborar en el mantenimiento de la paz y el orden a fin de evitar cualquier turbación a la posesión pacífica de los beneficiarios para la vivienda familiar en zonas rurales.

Artículo 8.- De la titularidad de la propiedad destinada para vivienda familiar. - Desde el otorgamiento del certificado de posesión el titular podrá solicitar a las entidades competentes el cambio de estado, con la finalidad de acceder a la propiedad de la tierra o parcela en donde se encuentra habitando. Con la solicitud, la entidad competente en el plazo máximo de 90 días emitirá un informe de procedencia de la petición con recomendación expresa para la declaratoria de utilidad pública y la expropiación, la cual deberá sustanciarse conforme lo establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para la expropiación de bienes inmuebles en el Ecuador. Expropiado el bien inmueble o el solar, conforme a las normas determinadas en el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (COTAD) y la Ley Orgánica de Sistema de Contratación Pública, el Ministerio de Desarrollo Urbano o el Gobierno Autónomo Provincial correspondiente celebrará un convenio de pago mensual con el solicitante a un plazo máximo de 5 años. Únicamente para el caso de la promoción de la vivienda rural, el costo del metro cuadrado del sol o inmueble rural para vivienda no podrá superar los 20 centavos. En ningún caso la mora o el atraso de las cuotas fijadas, anulará o eliminará los derechos derivados de la posesión para la vivienda familiar rural.

Artículo 9.- De los Convenios con los Propietarios. - Los titulares de los certificados de posesión, podrán celebrar convenios de pago con los propietarios del bien inmueble hasta por 20 años con la finalidad de obtener la titularidad de la parcela o terreno en el cual habitan o se asienta la vivienda. - Los convenios de pago se celebrarán a través de escritura pública y deberán ser presentados ante la autoridad competente solicitando el cambio de estado de poseionario a propietario. El Ministerio de Agricultura o el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial en el plazo máximo de 30 días aprobará el convenio y ordenará su registro al Registrador de la Propiedad del cantón donde se ubique el bien inmueble. En el mismo plazo la autoridad ante la cual se haya registrado el convenio iniciará el proceso para la linderación y exclusión de la parcela o terreno rural en el que se encuentra en asentamiento para vivienda familiar, el cual será registrado en el protocolo del Registro de la Propiedad correspondiente.

- El incumplimiento del Convenio de Pago por parte del beneficiario no anulará los derechos derivados del certificado de posesión para vivienda familiar.

Artículo 10.- Requisitos y condiciones para la Vivienda Familiar Rural. - Los beneficiarios de los certificados para vivienda familiar rural deberán respetar los siguientes requisitos:

- a) Habitar y residir en el lugar conservando las características propias del sector rural en el que habitan. En ningún caso la vivienda podrá servir para actividades industriales o comerciales propias o de terceros.
- b) Conservar el parque forestal y el medio agrícola en el que se encuentra la vivienda.

Queda prohibida la cesión, alquiler o traspaso del certificado de posesión a nombre o favor de terceros. - Los beneficiarios del certificado de posesión para vivienda familiar rural que abandonen la vivienda por más de 12 meses perderán la calidad de posesionarios. "

Artículo 11.- De los Beneficiarios de la vivienda rural por condición de vulnerabilidad. - También podrán ser beneficiarios de los certificados de posesión para vivienda rural:

- a.-Los hogares declarados por la autoridad competente en situación de vulnerabilidad y/o de afectación manifiesta o sobreviniente vivan o no en el sector rural;
- b.-Quienes presten servicios públicos en el sector rural de manera permanente tales como profesores, médicos, profesionales técnicos, u otros profesionales que presten servicios para la comunidad rural de manera continua.

Artículo 12.- De la provisión de servicios básicos. El estado a través de las autoridades competentes procurará establecer las condiciones adecuadas para que las viviendas rurales destinadas para la habitación familiar accedan a servicios básicos como agua, luz y vías adecuadas. De ella misma manera promoverá el acceso a estos servicios a través de la incorporación de herramientas propias de la ruralidad para la provisión de estos servicios. De la misma manera se establecerán mecanismos para la conectividad tecnológica de manera preferencial.

Artículo 13.- El estado procurará establecer mecanismos de mejoramiento de la infraestructura de la vivienda rural a través de planes de crédito, subsidios y financiamientos que permita establecer mejoras en la vivienda rural. En ese sentido fomentará el uso de materiales propios del sector y la autoconstrucción como una alternativa a la mano de obra.

Artículo 14.- de las Condiciones de Vivienda Obrera del sector rural en grandes explotaciones agrícolas. - En las grandes explotaciones agrícolas que serán determinadas por la autoridad competente, los patronos o propietarios estarán obligados a facilitar viviendas a sus trabajadores permanentes u ocasionales, cumpliendo estándares internacionales para su habitabilidad. En lo principal los patronos o propietarios deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a.-La Vivienda deberá contar con condiciones suficientes que garantice el acceso al agua, a la luz eléctrica y al acceso a vías principales. En ningún caso la vivienda deberá estar completamente aislada o ser inaccesible a vías principales

b.-Deberá garantizarse una vivienda por familia. En ningún caso podrá hacinarse más de dos familias en una misma vivienda. -

c.-La vivienda deberá garantizar condiciones básicas de protección contra los medios naturales tales como la lluvia, el sol y el viento. De la misma manera deberá garantizar condiciones de protección contra el ingreso de terceros. "

Artículo 15.- Del Programa de habitabilidad rural (Mi Parcela). - El Estado establecerá el programa denominado de Habitabilidad Rural, que tiene por objeto mejorar las condiciones de habitabilidad de familias que residan en cualquier lugar del territorio nacional, excluidas las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes de acuerdo con los datos que provea el Instituto Nacional de Estadísticas, atendiendo a sus particularidades geográficas y culturales. Tratándose de áreas rurales, las mismas estarán determinadas por los planes de ordenamiento territorial de cada provincia.

El Programa está destinado preferentemente a atender a las personas que presenten condiciones de déficit de habitabilidad, establecidas conforme a lo señalado en la presente Ley. El Estado a través de las autoridades competentes podrá establecer mecanismos de subsidios, y financiamiento para los beneficiarios del programa.

Artículo 16.- De la promoción de la autoconstrucción asistida La autoconstrucción asistida es una alternativa de construcción de obras de baja complejidad, que podrá ser utilizada por los beneficiarios de la tipología de Construcción en sitio del Residente, y en las modalidades de Proyectos de Mejoramiento y Ampliación de Viviendas Existentes. La autoconstrucción asistida no podrá aplicarse a las obras de urbanización u otras obras de mayor complejidad que pueda requerir el proyecto, tales como canalizaciones, contención de taludes, habilitación y/o mejoramientos estructurales de terreno y otras de similar naturaleza, para las cuales deberá ser contratada una empresa constructora.

En la autoconstrucción asistida, el beneficiario individual o el grupo de beneficiarios asumen directamente la ejecución de las obras relativas a su solución de habitabilidad, para lo cual contarán con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda quien proveerá y entregará los materiales necesarios para la ejecución del proyecto habitacional. Este procedimiento de ejecución permitirá, además de la compra de materiales, la adquisición o arriendo de herramientas, o bien, la contratación de servicios que sean necesarios relacionados con el proyecto de habitabilidad, tales como retiro de escombros, demoliciones, transporte de materiales, entre otros, los que deberán estar considerados en los proyectos aprobados.

El Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, aprobará un listado de materiales, herramientas, insumos y servicios que podrán ser entregados a los beneficiarios.

Artículo 17. Apoyo a poblaciones vulnerables del sector rural. Las políticas y programas dirigidos al estímulo y apoyo de la producción social de la vivienda de las comunidades rurales e indígenas deberán:

- a) Reconocer y atender a las comunidades rurales e indígenas, con tecnología apropiada y adaptada a sus propias características culturales, respetando sus formas de asentamiento territorial y favoreciendo los sistemas constructivos acordes con el entorno bioclimático ambiental de las regiones, así como sus modos de producción de vivienda.
- b) Atender preferentemente a los grupos vulnerables, marginados o en situación de pobreza y extrema pobreza.
- c) Ofrecer apoyos y asistencia técnica, social, jurídica y financiera que combine el ahorro, el crédito y el subsidio con el trabajo de las familias beneficiadas en los distintos tipos y modalidades de vivienda.
- d) Considerar la integralidad y progresividad en la solución de las necesidades habitacionales, con visión de mediano y largo plazo, continuidad y complementariedad de la asistencia integral y de los apoyos materiales o financieros que se les proporcionen.
- e) Focalizar preferentemente a la mujer sostén de la familia, en las acciones de fomento y apoyo, otorgándoles el apoyo crediticio y de subsidio.
- f) Atender las distintas formas legales de propiedad y posesión de la tierra, ya sean en tenencia individual o colectiva, en propiedad privada o no, adecuando los diversos instrumentos y productos financieros al efecto.

En concordancia con los artículos precedentes, la propuesta de Luis Almeida Morán incorpora reformas a la Código de Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, así como a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Esta Comisión observa que la iniciativa busca formalizar la posesión campesina rural con fines habitacionales, para lo cual, crea un certificado de posesión que permite el acceso a servicios básicos y eventual regularización en propiedad. Aunque la intención es socialmente legítima, pues pretende mejorar las condiciones de vivienda y seguridad jurídica de familias rurales, la propuesta, tal como está entra en conflicto con varios cuerpos normativos y principios constitucionales.

### *Análisis constitucional de la propuesta y tensiones con la legislación vigente*

El artículo 321 de la Constitución reconoce y garantiza la propiedad en todas sus formas, pero exige que toda afectación o adquisición forzosa -como la expropiación- se sustente en utilidad pública y justa valoración. De manera concomitante, el artículo 323 sostiene que:

Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

En ese sentido, la propuesta **permite convertir la posesión en propiedad mediante expropiación casi automática, sin declaratoria formal ni justificación de utilidad pública concreta**, lo que vulnera los artículos referidos anteriormente. De igual forma, existe una lectura incorrecta de las disposiciones constitucionales, pues **el derecho a la vivienda no faculta al Estado a reconocer posesiones privadas dentro de predios ajenos; solo obliga a promover vivienda digna conforme a planificación territorial**.

Por otro lado, el artículo 55 letra c) asigna a los GAD municipales y metropolitanos la competencia exclusiva en materia de uso y gestión del suelo urbano y rural. Sin embargo, la propuesta entrega esa competencia al MIDUVI y a los GAD provinciales, cuestión que desconoce las facultades municipales. De la misma manera, actualmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo clasifica, en su artículo 29, el suelo en urbano, urbanizable y rural; y prohíbe las urbanizaciones no planificadas en suelo rural. En la praxis, al reconocer asentamientos en suelo rural y permitir servicios básicos y permanencia indefinida, esta ley legalizaría asentamientos fuera de planificación y vulneraría la función social y ambiental de la propiedad.

Otro problema que identifica la Comisión es que la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social distingue vivienda de interés social urbana y vivienda rural campesina, estableciendo que la segunda debe sujetarse a planificación y criterios de sostenibilidad ambiental. No obstante, la reforma que se plantea con todos estos artículos desconoce dicha clasificación. Finalmente, la propuesta normativa otorga certificados de posesión, mismos que son esencialmente **actos administrativos declarativos de derechos; sin embargo, los mismos se otorgan sin procedimiento administrativo formal, sin derecho de oposición del propietario afectado y sin fase probatoria real**. En consecuencia, se inobservan de forma absolutas derechos constitucionales como el debido proceso, motivación y todas las garantías de la defensa.

Sobre todas estas reformas, la **AME** advirtió que:

[...] lo que se refiere a propiedad de la tierra productiva rural está dispuesta en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, incluso en ésta se establece como

uno de los fines de las (sic) ley Art. 8 letra d), lo que puede generar una antinomia jurídica y problemas de inseguridad de tenencia de la tierra.

[...] lo que se refiere a propiedad de la tierra productiva rural está dispuesta en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, incluso en ésta se establece como uno de los fines de las (sic) ley Art. 8 letra d), lo que puede generar una antinomia jurídica y problemas de inseguridad de tenencia de la tierra.

Además, refirió que la LOOTUGS no es el cuerpo legal para este tipo de modificaciones y que de aprobarse podría incrementar “la posesión lotización, la urbanización en suelo rural vulnerando derechos colectivos, la soberanía alimentaria, la protección de áreas naturales, patrimoniales, arqueológicas y de conservación nacional, provincial y local”. Por lo tanto y en virtud de más consideraciones técnicas, el proyecto no resultaría viable.

En función de lo anterior, particularmente en cuanto a las incompatibilidades constitucionales y jurídicas advertidas por esta Comisión, se resuelve desestimar estos artículos.

### OTROS APORTES EN LAS SESIONES DE LA COMISIÓN

Dentro de las sesiones de la Comisión varios comparecientes y comisionados ofrecieron un diagnóstico integral de los problemas estructurales en la aplicación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y propusieron fortalecer la capacidad técnica de los GAD, y articular mejor el sistema de planificación territorial con la inversión pública y privada.

En términos generales, precisaron la importancia en la identificación de las limitaciones prácticas de la Ley, especialmente en lo relativo a la rigidez procedimental, la descoordinación interinstitucional y la falta de proporcionalidad normativa entre los distintos niveles de gobierno. En concreto, una de las observaciones de **Mariasabel Vázquez** consistió en una reestructuración de la SOT y del CTUGS para convertir los entes de control en entes de acompañamiento técnico y planteó crear un Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, esto podrían duplicaría competencias y generaría mayor burocracia.

El artículo 213 de la Constitución de la República determina que:

**Las superintendencias** son organismos técnicos de vigilancia, **auditoría**, intervención y **control** de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que

prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general [...]

En ese sentido, por mandato constitucional, las superintendencias tienen la facultad para brindar asistencia técnica, siempre que no reemplacen otras atribuciones determinadas en la Constitución. En ese sentido es importante que la superintendencia además de ejercer un rol de vigilancia, de sanción frente al incumplimiento y de intervención cumpla con sus objetivos de control y auditoría, cuestión contenida en la propia Constitución y que ayudará a que se convierta en un ente de acompañamiento técnico y planeación.

#### Texto propuesto por la Comisión

**Artículo. 95.-** Superintendencia. - Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control, *así como de asistencia técnica y coordinación* con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de Transparencia y Control Social, y será dirigida, organizada y representada por la o el Superintendente.

**Artículo 96.-** Atribuciones de la Superintendencia. - Son atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: [...]

**11.** *Generar, sistematizar y difundir información técnica e indicadores sobre la planificación territorial, el uso y la gestión del suelo, con base en el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado y otras fuentes oficiales.*

**12.** *Mantener un sistema de información territorial interoperable que consolide los datos remitidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con el fin de fortalecer la transparencia y la toma de decisiones basadas en evidencia.*

*La Superintendencia difundirá dicha información mediante reportes públicos e instrumentos digitales de visualización, de libre acceso, que permitan la planificación*

*coordinada entre los distintos niveles de gobierno. En coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el ente rector de planificación, la Superintendencia brindará asistencia técnica en el uso de esta información y en la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, priorizando a los gobiernos locales con menor capacidad institucional.*

**13.** *Brindar asistencia y acompañamiento técnico a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, priorizando a los de menor capacidad institucional, en materia de ordenamiento territorial, administración catastral y control urbano, sin sustituir sus competencias ni generar nuevas estructuras administrativas.*

**14.** *Coordinar con la máxima autoridad de la gestión integral del riesgo de desastres la incorporación de variables de amenaza, vulnerabilidad y adaptación climática en los instrumentos de planificación y en las acciones de control.*

**Artículo. 99.-** *Obligación de remitir información.- Los entes rectores en ordenamiento territorial, y hábitat y vivienda, y el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo remitirán a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: las políticas, directrices, regulaciones, los conjuntos de datos, metadatos e indicadores y demás instrumentos sobre las materias de su competencia, con la finalidad de que la Superintendencia pueda ejercer efectivamente su función como órgano de vigilancia y control de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo.*

**Artículo 100 [...]:** *El ente rector de hábitat y vivienda garantizará a la SOT acceso interoperable al CNIG y a sus servicios de datos, para la elaboración de reportes e indicadores de apoyo a la toma de decisiones y al control, conforme estándares y protocolos vigentes.*

**Disposición Transitoria Primera. - Coordinación interinstitucional con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.**

*En el plazo máximo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, elaborará y aprobará un Protocolo de Coordinación Técnica para la integración de variables de riesgo, vulnerabilidad y adaptación climática en los instrumentos de planificación y gestión del suelo.*

*Este protocolo deberá definir los mecanismos de intercambio de información, formatos de interoperabilidad y frecuencias de actualización de datos entre ambas instituciones,*

*así como los criterios técnicos para el uso de información geoespacial y cartográfica en los procesos de control y planificación.*

*La implementación de esta disposición no generará incremento presupuestario, debiendo ejecutarse con los recursos humanos, tecnológicos y financieros existentes de las instituciones participantes.*

**Disposición Transitoria. - Procedimiento para la consulta y asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

*En el plazo máximo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en coordinación con el ente rector de la planificación nacional y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, elaborará y aprobará el Protocolo Nacional de Consulta y Asistencia Técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*

*El protocolo deberá establecer:*

- a) Los procedimientos y cronogramas para la consulta técnica a los GAD sobre las políticas y normas emitidas por la SOT.*
- b) Los mecanismos de asistencia técnica y acompañamiento para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de ordenamiento territorial, catastro y gestión del suelo.*
- c) Los criterios de priorización para la asistencia a GAD con menor capacidad técnica o presupuestaria.*
- d) Los instrumentos de coordinación y seguimiento con los entes rectores de planificación, hábitat y vivienda. La aplicación de esta disposición no generará incremento presupuestario, y se desarrollará con los recursos, personal y estructura institucional existentes de la Superintendencia y las entidades participantes.*

## 9.- CONCLUSIONES DEL INFORME

La Comisión realizó un análisis técnico, jurídico y constitucional detallado de las propuestas presentadas, valorando su impacto en la planificación territorial, la seguridad jurídica, la gobernanza institucional y los derechos. En este marco, no se acogieron reformas que vulneraban principios constitucionales, generaban vacíos de competencia, o introducían riesgos normativos y operativos, tales como la incorporación del “Plan de Vida” como instrumento complementario obligatorio, la eliminación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y su régimen

sancionador, o la regularización de posesiones rurales sin sustento legal y constitucional adecuado.

Por otra parte, sí se acogieron y fortalecieron disposiciones que buscan mejorar la coherencia normativa, la técnica legislativa y la efectividad de los mecanismos de control, como la sustitución del Código Tributario por el Código Orgánico Administrativo en la coactiva, el fortalecimiento de las atribuciones de la SOT, la precisión de conceptos sancionatorios y la mejora de la coordinación interinstitucional.

En síntesis, el enfoque de la Comisión privilegia la seguridad jurídica, la planificación ordenada y la articulación institucional, manteniendo el equilibrio entre derechos, autonomía territorial y potestad estatal de regulación y control.

## 10.- RECOMENDACIONES DEL INFORME

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas en la elaboración del presente informe la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, así como el análisis de las comparecencias y documentos aportados dentro del presente tratamiento del proyecto de ley, se recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional **APROBAR** el informe para primer debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO, UNIFICADO”.

De igual manera, sobre la base del análisis y conclusiones que anteceden, se recomienda remitir al señor presidente de la Asamblea Nacional el presente informe a fin de que sea distribuido a las y los asambleístas para que se continúe el respectivo trámite parlamentario.

## 11.- RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

En SESIÓN ORDINARIA No. 038-CGADCOT-2025-2027 de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, analizó y debatió el INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO UNIFICADO”, para lo cual el asambleísta Milton Aguas, mocionó lo siguiente:

*“Con un cordial y atento saludo, estimada Señora Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, por medio del presente, en mi calidad de Asambleísta por la Provincia de Galápagos e integrante de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, al amparo de lo establecido en el Artículo 135 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, en el marco de la Sesión Ordinaria No. 038-CGAD- 2025-2027 del día viernes 17 de octubre de 2025, a las 17H00 en modalidad virtual, **presento la siguiente moción:***

***Aprobar el Informe para Primer Debate que recomienda la aprobación del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. (Énfasis añadido)***

## **12.- ASAMBLEÍSTA PONENTE**

La asambleísta Lucía Pozo Moreta, miembro de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, será quien realice la ponencia del presente Informe ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

## **13.- NOMBRE Y FIRMA DE LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME**

Para constancia de lo expresado, y en plena comprensión del contenido integral del presente INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO, UNIFICADO”, suscriben el presente documento las y los asambleístas miembros de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio:



# ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEÍSTAS	FIRMA
<b>As. Brígida Lucía Pozo Moreta</b> <b>Presidenta de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>BRIGIDA LUCIA POZO MORETA</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>
<b>As. Cristian Benavides Fuentes</b> <b>Vicepresidente de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>CRISTIAN ANDRES BENAVIDES FUENTES</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>
<b>As. Samuel Elías Celleri Gómez</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>SAMUEL ELIAS CELLERI GOMEZ</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>
<b>As. Pablo Aníbal Jurado Moreno</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>PABLO ANIBAL JURADO MORENO</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>
<b>As. Milton Javier Aguas Flores</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p><b>Milton Javier Aguas Flores</b>  </p>
<b>As. Segundo Manuel Choro Duchi</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>SEGUNDO MANUEL CHORO DUCHI</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>
<b>As. Carlos Enrique Vargas Quijano</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p><b>Carlos Enrique Vargas Quijano</b>  </p>
<b>As. Sandra Elizabeth Figueroa Aguilar</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>SANDRA ELIZABETH FIGUEROA AGULLAR</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>
<b>As. Julio Vicente Patricio Xavier Lasso Mendoza</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p><b>Julio Vicente Patricio Xavier Lasso Mendoza</b>  </p>
<b>As. Silvia Patricia Núñez Ramos</b> <b>Miembro de la Comisión</b>	 <p>Firmado electrónicamente por:  <b>SILVIA PATRICIA NUNEZ RAMOS</b>  <small>Validar únicamente con FirmaEC</small></p>



**14.- EL PROYECTO DE LEY DEBATIDO Y APROBADO, CON SU CORRESPONDIENTE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSIDERANDOS Y ARTICULADO; ACUERDOS, RESOLUCIÓN O DEMÁS ACTOS LEGISLATIVOS, SEGÚN CORRESPONDA; SIGUIENDO LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La planificación y gestión del territorio en Ecuador enfrenta limitaciones estructurales que afectan la eficacia de las políticas públicas en el uso, control y ordenamiento del suelo. Desde la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se han evidenciado dificultades relacionadas con la falta de articulación técnica entre instituciones, la escasa interoperabilidad de la información territorial, y la débil asistencia técnica a los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente aquellos con menor capacidad institucional.

Asimismo, se han identificado vacíos normativos que reducen la efectividad de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial en sus funciones de vigilancia y control, particularmente en lo relativo a la generación, sistematización y difusión de información técnica, el acceso a datos georreferenciados, la gestión de riesgos y la aplicación de mecanismos sancionadores oportunos y proporcionales. Estos problemas limitan la transparencia, dificultan la toma de decisiones basada en evidencia y generan inseguridad jurídica en procesos de planificación territorial y uso del suelo.

La reforma propuesta busca transformar un escenario institucional caracterizado por fragmentación de competencias, baja capacidad técnica y debilidad en los mecanismos de control, en un sistema articulado, transparente y basado en evidencia. Se pretende garantizar que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial cuente con herramientas normativas claras para fortalecer la asistencia técnica a los gobiernos autónomos descentralizados, coordinar acciones con otras entidades públicas, asegurar el acceso a datos interoperables, y mejorar el régimen sancionador y de control.

Con ello, se busca consolidar un sistema de ordenamiento territorial que facilite la planificación coordinada entre niveles de gobierno, fortalezca la transparencia y asegure la seguridad jurídica en la gestión del suelo y la toma de decisiones públicas.

Ante este escenario, el Proyecto de Ley propuesto plantea reformas puntuales pero estratégicas a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que permitirán superar estos obstáculos y fortalecer la eficacia institucional. Se amplían las funciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, incorporando asistencia técnica y coordinación interinstitucional, además de garantizar la generación y difusión de información georreferenciada interoperable; así como se establece el acceso obligatorio a conjuntos de datos, metadatos e indicadores y refuerzan la interoperabilidad con el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, promoviendo una toma de decisiones basada en evidencia.

En materia sancionatoria, se modernizan la técnica procesal administrativa, se establecen plazos de prescripción claros, se introduce la presunción de veracidad ante la negativa injustificada de entrega de información, se refuerza el derecho a la participación ciudadana, se define la reincidencia y se regula con mayor precisión los compromisos de enmienda. Finalmente, se crean protocolos nacionales de coordinación técnica y asistencia a los gobiernos autónomos descentralizados sin generar nuevos gastos, lo que demuestra que la reforma es viable desde el punto de vista presupuestario.

Los objetivos que guían esta Propuesta se orientan a fortalecer la institucionalidad técnica de la SOT, garantizando una planificación territorial más transparente, eficiente y articulada. Se busca establecer mecanismos claros de interoperabilidad de información territorial, mejorar la asistencia técnica a los gobiernos autónomos descentralizados respetando su autonomía, incorporar variables de gestión de riesgos y adaptación climática, y asegurar un régimen sancionador sólido que reduzca la discrecionalidad y fortalezca la seguridad jurídica. Además, se cumple particularmente con el objetivo 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” del Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029 “Ecuador no se detiene”.

En síntesis, la reforma no es meramente administrativa, representa un paso fundamental hacia una gobernanza territorial moderna, técnica y transparente, que articule eficazmente a las instituciones del Estado, promueva la equidad territorial y garantice el cumplimiento efectivo de principios constitucionales como la participación, la transparencia y la seguridad jurídica. No modificar la ley implicaría perpetuar las debilidades actuales; en cambio, aprobar esta reforma permitirá consolidar un marco institucional capaz de responder a los desafíos contemporáneos de planificación y desarrollo territorial en el país.

**ASAMBLEA NACIONAL**

**EL PLENO**

**CONSIDERANDO**

Que el Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador consagra que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia social, lo que significa que el ejercicio de todos los poderes del poder público debe ser en sujeción a los mandatos de la Constitución, de los derechos y garantías establecidos en la misma, así como los derechos fundamentales reconocidos en los convenios y tratados internacionales, suscritos por el Ecuador;

Que los números 5 y 6 del Artículo 3 de la Constitución de la República establecen como deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir; y, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;

Que el Artículo 11, números 4 y 9 de la Constitución de la República del Ecuador establecen que: "4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales; y, 9 "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución";

Que el Artículo 23 de la Constitución del Ecuador establece que las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales;

Que el Artículo 30 de la Constitución determina que: "las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica";

Que el número 2 del Artículo 66 de la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna que asegure la vivienda y otros servicios sociales necesarios;



Que el tenor del Artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes";

Que el Artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: "La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución";

Que el número 2 del Artículo 85 de la Constitución de la República dispone que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular. Cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto;

Que el Artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoria, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.";

Que el Artículo 95 de la Constitución establece que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los



asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria;

Que el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, norma que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución";

Que el Artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se ge por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación";

Que el primer párrafo del Artículo 282 de la Constitución estipula que: "El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra";

Que el artículo 241 de la Constitución de la República dispone que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados;

Que el número 6 del Artículo 261 de la Constitución de la República, dispone que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas de vivienda;

Que los artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución de la República del Ecuador regulan las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales, dentro de las cuales se encuentra la formulación de planes de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles de gobierno;

Que el número 6 del Artículo 276 de la Constitución de la República establece como uno de los objetivos del régimen de desarrollo 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;

Que el Artículo 323 de la Constitución estipula que: “Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”;

Que el Artículo 375 de la Constitución dispone que para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, el Estado, en todos sus niveles de gobierno, generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano; mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda; elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos; mejorará la vivienda precaria, dotará de espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial; y, desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social;

Que el Artículo 376 de la Constitución de la República, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, otorga a las municipalidades la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley; y, prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado;

Que el Artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”;

Que la letra e) del Artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, define el Principio de Complementariedad como la obligación compartida que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano;

Que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en el Artículo 1 determina que: "... tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno"; y,

Que la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social, en el Artículo 1 estipula que: "tiene por objeto establecer el régimen jurídico para la rectoría, planificación, regulación, control y producción de un hábitat seguro y saludable, y del derecho a la vivienda de interés social digna y adecuada, en todos sus segmentos".

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el número 6 del Artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador y el número 6 del Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expide la siguiente:

**LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO UNIFICADO**

**Artículo 1.-** En el Artículo 95 agréguese "como de asistencia técnica y coordinación," en el segundo párrafo después de "La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control".

**Artículo 2.-** En el Artículo 96 sustitúyase el número 11 por el siguiente e incorpórense a continuación los números siguientes:

**11.** Generar, sistematizar y difundir información técnica e indicadores sobre la planificación territorial, el uso y la gestión del suelo, con base en el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado y otras fuentes oficiales.

**12.** Mantener un sistema de información territorial interoperable que consolide los datos remitidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con el fin de fortalecer la transparencia y la toma de decisiones basadas en evidencia.

La Superintendencia difundirá dicha información mediante reportes públicos e instrumentos digitales de visualización, de libre acceso, que permitan la planificación coordinada entre los distintos niveles de gobierno. En coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el ente rector de planificación, la Superintendencia brindará asistencia técnica en el uso de esta información y en la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, priorizando a los gobiernos locales con menor capacidad institucional.

**13.** Brindar asistencia y acompañamiento técnico a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, priorizando a los de menor capacidad institucional, en materia de ordenamiento territorial, administración catastral y control urbano, sin sustituir sus competencias ni generar nuevas estructuras administrativas.

**14.** Coordinar con la máxima autoridad de la gestión integral del riesgo de desastres la incorporación de variables de amenaza, vulnerabilidad y adaptación climática en los instrumentos de planificación y en las acciones de control.

**15.** Las demás que establezca la ley.

**Artículo 3.-** En el Artículo 99 agréguese “los conjuntos de datos, metadatos e indicadores” después de “las políticas, directrices, regulaciones,”.

**Artículo 4.-** Agréguese al final del Artículo 100 el siguiente texto:

El ente rector de hábitat y vivienda garantizará a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo acceso interoperable al Catastro Nacional Integrado Georreferenciado a sus servicios de datos, para la elaboración de reportes e indicadores de apoyo a la toma de decisiones y al control, conforme estándares y protocolos vigentes.

**Artículo 5.-** En el Artículo 104 sustitúyase “Código Tributario” por “Código Orgánico Administrativo” y agréguese al final el siguiente texto: “La prescripción de la acción de cobro será de cinco años desde que la resolución sancionatoria ha causado estado en vía administrativo”.

**Artículo 6.-** Inclúyase al final del número 4 del Artículo 106 el siguiente texto:

La negativa injustificada de entrega de información implicará la presunción de veracidad de los indicios probatorios obtenidos por otros medios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa correspondiente.

**Artículo 7.-** Sustitúyase el número 6 del Artículo 107 por el siguiente texto:

Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de los Planes de Uso y Gestión del Suelo, mediante la creación y funcionamiento de las instancias de participación ciudadana o del Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, conforme a la normativa legal vigente.

**Artículo 8.-** Agréguese al final del Artículo 109 el siguiente texto:

Se entenderá que existe reincidencia cuando cometa más de una vez la misma infracción dentro del plazo de dos años desde que la resolución ha causado estado en la vía administrativa.

**Artículo 9.-** Reemplácese del Artículo 110, segundo párrafo, la frase “La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite” por el siguiente texto:

La Superintendencia podrá aceptar el compromiso de enmienda o reparación propuesto por la entidad pública sujeta a control, mediante acto administrativo motivado. El plazo para el cumplimiento del compromiso será fijado por la Superintendencia y no podrá exceder de doce meses. El incumplimiento del compromiso dará lugar a la continuación del procedimiento sancionador. Durante el período otorgado para el cumplimiento del compromiso, se suspenderá el cómputo de los plazos de prescripción y de caducidad del procedimiento sancionador.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera. - Coordinación interinstitucional con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.** En el plazo máximo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, elaborará y aprobará un Protocolo de Coordinación Técnica para la integración

de variables de riesgo, vulnerabilidad y adaptación climática en los instrumentos de planificación y gestión del suelo.

Este protocolo deberá definir los mecanismos de intercambio de información, formatos de interoperabilidad y frecuencias de actualización de datos entre ambas instituciones, así como los criterios técnicos para el uso de información geoespacial y cartográfica en los procesos de control y planificación.

La implementación de esta disposición no generará incremento presupuestario, debiendo ejecutarse con los recursos humanos, tecnológicos y financieros existentes de las instituciones obligadas.

**Segunda. - Procedimiento para la consulta y asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.** En el plazo máximo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en coordinación con el ente rector de la planificación nacional y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, elaborará y aprobará el Protocolo Nacional de Consulta y Asistencia Técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El protocolo deberá establecer:

- a) Los procedimientos y cronogramas para la consulta técnica a los GAD sobre las políticas y normas emitidas por la SOT.
- b) Los mecanismos de asistencia técnica y acompañamiento para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de ordenamiento territorial, catastro y gestión del suelo.
- c) Los criterios de priorización para la asistencia a GAD con menor capacidad técnica o presupuestaria.
- d) Los instrumentos de coordinación y seguimiento con los entes rectores de planificación, hábitat y vivienda.

La aplicación de esta disposición no generará incremento presupuestario, y se desarrollará con los recursos, personal y estructura institucional existentes de la Superintendencia y las entidades participantes.

## DISPOSICIÓN FINAL

**ÚNICA.** - La presente Ley entrará vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

**15.- CERTIFICACIÓN DE LA SECRETARIA O SECRETARIO RELATOR DE LOS DÍAS EN QUE FUE DEBATIDO EL PROYECTO DE LEY, ACUERDO, RESOLUCIÓN O DEMÁS ACTOS LEGISLATIVOS, SEGÚN CORRESPONDA**

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS,  
DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

En mi calidad de secretaria relatora de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio,

**CERTIFICO:**

Que, el presente **INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (UNIFICADO)”** fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión 038-CGADCOT-2025-2027, de fecha 17 de octubre de 2025, en modalidad virtual, por el Pleno de la Comisión Especializada Permanente Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio con la siguiente votación: AFIRMATIVO: (diez) (10); NEGATIVO: (cero) (0); ABSTENCIÓN: (cero) (0). ASAMBLEÍSTAS AUSENTES: (cero) (0).

Quito, D.M., a los diecisiete días del mes de octubre del dos mil veinticinco.

Atentamente,

**16.- NOMBRE Y FIRMA DE LA SECRETARIA O SECRETARIO RELATOR**



**ABG. ANA BELÉN MOLINA NEGRETE**

**SECRETARIA RELATORA**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS,  
DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO**

## **17. DETALLE DE ANEXOS**

[https://drive.google.com/drive/folders/1lXYJ4-c5zGxB75IQ6uW8077X2\\_47wPOg?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1lXYJ4-c5zGxB75IQ6uW8077X2_47wPOg?usp=sharing)

Anexo 1: Proyectos de Ley unificados.

Anexo 2: Matriz de observaciones al proyecto de ley de la Comisión.

Anexo 3: Plan de Trabajo de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio.

