

Edificio Amazonas Plaza Av. Amazonas N39-123 y Arízaga

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

⋑ @PGEcuador

Oficio No. 06516

Quito, D.M., 2 4 ABR 2024

Magíster
Pablo Ramiro Iglesias Paladines,
SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO - SOT
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SOT-DS-0012-2024-O, de 28 de febrero de 2024, ingresado a esta Procuraduría al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

"En ejercicio de las atribuciones de vigilancia y control conferidas por el artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 95 y 96 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, ¿es pertinente observar el plazo establecido por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, a través de la Resolución Nro. 0015-CTUGS-2023 de 06 de noviembre de 2023, que modifica la Resolución Nro. 0003-CTUGS-2019, para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que debieron aprobarse hasta el 2022 de conformidad con la reforma de la Transitoria Quinta?

Consecuentemente, ¿Cómo se aplicaría esta normativa para períodos posteriores, considerando que la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS resultaría inaplicable a su tenor o a partir de la remisión al Reglamento de la LOOTUGS?". (El subrayado pertenece al texto original)

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes .-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender las consultas, mediante oficios No. 05828 y No. 06137, de 4 y 22 de marzo de 2024, respectivamente, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al señor Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, en su calidad de Presidente del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (en adelante, "CTUGS"), que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas.
- 1.2. El requerimiento de esta procuraduría fue atendido mediante oficio No. MIDUVI-MIDUVI-2024-0219-O, de 28 de marzo de 2024, suscrito por el arquitecto Humberto Aparicio Plaza Arguello, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, ingresado al correo institucional único de este organismo el 1 de abril de 2024. A dicho oficio se





Edificio Amazonas Plaza Av. Amazonas N39-123 y Arizaga

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

@PGEcuador

6916

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 2

acompañó el criterio jurídico institucional contenido en memorando No. MIDUVI-CGJ-2024-0244-M de 27 de marzo de 2024, suscrito por el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante, "MIDUVI").

1.3.El criterio jurídico de la entidad consultante, contenido en el informe No. CGAJ-2024-003-IVJ, de 21 de febrero de 2024, elaborado por el Analista de Desarrollo Normativo y aprobado por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, (en adelante, "SOT"), citó los artículos 82, 213 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante, "COPLAFIP"); 12 numeral 3, 27, 30, 92, 93, 95, 96, 98 y la Disposición Transitoria Quinta, reformada, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo³ (en adelante, "LOOTUGS"); 8, 11 y Disposición Transitoria Tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo⁴ (en adelante, "RGLOOTUGS"); la Resolución No. 0015 del CTUGS⁵ del 2023 que reformó la Resolución No. 003-CTUGS-2019 mediante la cual se expidió la "Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados" (en adelante, "Norma Técnica CTUGS"), y el pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en oficio No. 01602 de 3 de abril de 2023, que atendió una consulta de la SOT sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta reformada de la LOOTUGS. Sobre dicha base, el informe jurídico expuso lo siguiente:

"4. CONCLUSIONES.

La 'Ley Orgánica reformatoria a la LOOTUGS', que reforma la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, así como su Reglamento, que hace una remisión a la misma Disposición, establecen plazos que en la actualidad resultan confusos e incluso inaplicables para la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y que consecuentemente podrían afectar a las acciones de vigilancia y control que ejecuta la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, a través de la Resolución No. 0015-CTUGS-2023 de 06 de noviembre de 2023, que reforma a la Resolución No. 0003-CTUGS-2019, establece el plazo de un año contado a partir de la vigencia de la referida Resolución, esto es hasta el 06 de noviembre de 2024, para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados actualicen sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, lo cual, en principio podría parecer una antinomia normativa con los tiempos que se presentan en el Reglamento a la LOOTUGS, sin embargo, se considera que el espíritu de dicha resolución para dar un nuevo plazo de actualización podría corresponder a los

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

² COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306 de 22 de octubre de 2010.

LOOTUGS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 5 de julio de 2016.
 RGLOOTUGS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 460 de 3 de abril de 2019.

 ⁵ Resolución No. 15 del CTUGS, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 479 de 6 de noviembre de 2023.
 ⁶ Norma Técnica CTUGS, publicada en el Registro Oficial No. 87 de 25 de noviembre de 2019.



Page Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arízaga

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

y @PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
0004397-2024
Pávina. 3

nuevos elementos que se deben observar para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial establecidos en dicha resolución; no obstante de aquello, al no estar esto definido de forma expresa, este punto se podría considerar como un nuevo plazo para la actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que debieron haberse realizado hasta el año 2023, lo que adicionalmente genera el problema para períodos posteriores, al no considerar la fecha de posesión de las autoridades sino una fecha fija, la de expedición de la Resolución."

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MIDUVI, además de la normativa por la consultante, citó los artículos 226, 261 y 425 de la CRE; 1 de la Norma Técnica CTUGS y las Disposiciones General Tercera y Final de su reforma. Sobre dicha base, con relación a las dos preguntas manifestó y concluyó lo siguiente:

"2.- ÁMBITO DE LA CONSULTA:

Al verificar la normativa legal y reglamentaria vigente, así como la expedida por el órgano colegiado, respecto de los plazos para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se ha identificado lo siguiente:

- 2.1.- La LOOTUGS, determina que los GADS tienen hasta el 15 de diciembre de 2022, para presentar los planes de ordenamiento territorial.
- 2.2.- El RGLOOTUGS, por su parte, establece que los GADS tendrán hasta el primer año del siguiente periodo del mandato de las autoridades municipales, es decir, hasta el 14 de mayo de 2024.
- 2.3.- La Resolución Nro. 003-CTUGS-2019, reformada con la Resolución No. 0015-CTUGS-2023, (que no constituye una derogatoria de la norma técnica previa, sino una modificación de la existente y vigente), faculta a los GADS a presentar sus planes de ordenamiento territorial, en el plazo de hasta un año contado a partir de la vigencia de la norma técnica, por ende, hasta el 25 de noviembre de 2020.

De lo anterior se extrae que tanto la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, la Disposición Transitoria Tercera del RGLOOTUGS y la Disposición General Novena de la Resolución Nro. 003-CTUGS-2019 del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, señalan plazos diferentes para la actualización y desarrollo de los planes de ordenamiento territorial por parte de los GADS.

3.- ANÁLISIS JURÍDICO: (...)

3.2. (...)

Más allá de esta consideración, lo establecido a través del acto normativo (con rango de resolución), no puede ser contrario a las disposiciones legales y reglamentarias previstas en la LOOTUGS y su Reglamento General de Aplicación, ratificando entonces lo señalado en el número 3.1, respecto de que para la determinación del plazo que deben cumplir los GAD's para la presentación de sus planes de ordenamiento territorial, es necesario considerar y aplicar lo establecido en la ley principal.





Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300 '
www.pge.gob.ec

@PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 4

(...)

4.- CRITERIO JURÍDICO: (...)

4.1. (...)

En razón de lo previsto en el artículo 92 de la LOOTUGS, no es competencia del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, emitir actos normativos que establezcan plazos respecto del cumplimiento de las obligaciones de los GAD's en la presentación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, por constar ya específicamente señalado en una ley superior.

En razón de lo anterior y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de las antinomias normativas y lo analizado en el acápite 3.1, el plazo para la presentación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que debe ser observado por los GADS, es el constante en la disposición transitoria tercera de la LOOTUGS, por ser jerárquicamente superior a su Reglamento General de Aplicación y a la Resolución Nro. 0015-CTUGS-2023, que reforma a la Resolución Nro. 003-CTUGS-2019, con la que se expidió la Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3.2.- (sic) (...)

La disposición de la LOTUGS, al tener la naturaleza de transitoria se agotaría con su aplicación por lo que, para los nuevos o actualizaciones de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que se necesiten después del 15 de noviembre de 2022, se regularían a través de lo establecido en los artículos 6 y subsiguientes del RGLOTUS".

1.5. De los criterios jurídicos previamente citados se aprecia que estos difieren entre sí. Así, la SOT considera que existe confusión respecto de los plazos para la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (en adelante, "PDOT") por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, "GAD") y que ello afecta las acciones de vigilancia y control que ejecuta esa superintendencia; y agrega que el espíritu de la Resolución No. 15, por la que se reformó la Norma Técnica CTUGS para dar un nuevo plazo de actualización, podría corresponder a los nuevos elementos que se deben observar para la actualización de los PDOT establecidos en dicha resolución.

Por su parte, el MIDUVI observa que la actualización de los PDOTS se rige por la LOOTUGS, cuya Transitoria Quinta tuvo aplicación temporal, por lo que la antinomia con la Resolución No. 15 del CTUGS y el artículo 6 del RGLOOTUGS se debe resolver aplicando la norma de mayor rango. Respecto de la segunda pregunta concluye que los nuevos PDOTS o sus actualizaciones se rigen por la LOOTUGS y el artículo 6 del RGLOOTUGS.



Q Edificio Amazonas Plaza Av. Amazonas N39-123 y Arízaga

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

● PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 5

2. Análisis,-

Para facilitar el estudio de sus consultas, que se atenderán conjuntamente por tratar sobre la misma materia, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Pronunciamiento previo de esta Procuraduría sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS; *ii)* Las regulaciones sobre planificación previstas por el ordenamiento jurídico ecuatoriano; *iii)* La Norma Técnica del CTUGS y su reforma introducida por la Resolución No. 15; y, *iv)* Las reglas de interpretación de normas y solución de antinomias.

2.1. Pronunciamiento previo de esta Procuraduría sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS.-

La Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, a la que se refiere su consulta, tiene el siguiente tenor:

"Quinta.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes hasta el 15 de diciembre del 2022, por motivo de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19. En el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que presentaron sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes dentro del primer año luego de concluido el estado de excepción nacional dictado mediante Decreto Ejecutivo número 1126, podrán presentar alcances a los mismos hasta el 15 de diciembre de 2022, por iniciativa propia, por petitorio de la ciudadanía al Gobierno Autónomo Descentralizado o a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y por observación de esta entidad.

Por otro lado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados que presentaron sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes dentro del primer año luego de concluido el estado de excepción nacional dictado mediante Decreto Ejecutivo número 1126, sobre los cuales la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ha iniciado cualquier tipo de proceso sancionatorio o de control, podrán hasta el 15 de diciembre de 2022, subsanar cualquier tipo de error identificado por el órgano de control, lo que evitará que se incurra en cualquier tipo de sanción.

En cualquiera de los dos casos señalados en los incisos precedentes, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, deberá señalar las observaciones y/o errores, y notificarlos oportunamente al Gobierno Autónomo Descentralizado correspondiente, hasta el 15 de diciembre de 2022. Finalizado dicho plazo, no se podrá iniciar ningún tipo de procedimiento de control o sancionatorio, si las observaciones y/o errores no han sido debidamente notificadas al Gobierno Autónomo Descentralizado correspondiente" (Énfasis añadido).

La disposición transitoria previamente citada se inserta en el contexto de la modificación introducida por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento





Edificio Amazonas Plaza Av. Amazonas N39-123 y Arízaga

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

y @PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 6

Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para la Adecuación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial correspondientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados⁷ (en adelante "Ley Reformatoria LOOTUGS"), que de acuerdo con su Disposición Final entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, es decir desde el 25 de noviembre de 2022.

En atención a una consulta formulada por la SOT en diciembre de 2022, en pronunciamiento contenido en oficio No. 01602, de 3 de abril de 2023, esta Procuraduría manifestó y concluyó lo siguiente:

"(...) una medida transitoria, como la que consta en la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS a la que se refiere la consulta, se limita al alcance temporal y únicamente a las adecuaciones de los planes de desarrollo de ordenamiento territorial por las circunstancias derivadas de la pandemia del COVID – 19, sin que por su carácter transitorio pueda afectar, suspender ni restringir las facultades de control y sanción que competen a la SOT, de conformidad con las atribuciones esa ley le confiere para establecer y sancionar las infracciones leves y graves establecidas en la LOOTUGS. (Énfasis añadido).

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 95, 96, 102 y 105 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo corresponde continuar con el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y del uso y gestión del suelo, además del ejercicio de su potestad para sancionar las infracciones administrativas previstas en la citada Ley".

Es pertinente considerar que, en forma previa a expedir dicho pronunciamiento, esta Procuraduría solicitó los criterios jurídicos institucionales de las entidades asociativas de los diversos niveles de los GAD, esto es AME, CONGOPE y CONAGOPARE; las dos últimas entidades asociativas coincidieron en que la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS regula únicamente las adecuaciones de los planes de desarrollo de ordenamiento territorial a las circunstancias derivadas de la pandemia del COVID – 19 y por tanto no afecta las competencias de la SOT, mientras que la AME se refirió a la acción de inconstitucionalidad propuesta respecto de la LOOTUGS que entonces se encontraba pendiente de resolución.

Con posterioridad a dicho pronunciamiento, mediante sentencia No. 36-18-IN/24, de 8 de febrero de 2024, la Corte Constitucional desestimó dos acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de varias disposiciones de la LOOTUGS y concluyó que los artículos 1, 2, 3 numerales 2, 3 y 9, 5 numeral 3, 9, 12 numerales 1, 2 y 3, 14, 27, 90, 92, 95 y 96 de dicha norma, que se refieren a las atribuciones del CTUGS y la SOT, no se contraponen a los principios de autonomía y descentralización ni a las competencias exclusivas otorgadas por la CRE a los GAD.

⁷Ley Reformatoria LOOTUGS, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 197 de 25 de noviembre de 2022.



Edificio Amazonas Plaza
 Av. Amazonas N39-123 y Arízaga
 ★593 2 2941300

www.pge.gob.ec

@PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 7

De lo expuesto se observa que: *i)* la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, según su tenor, se limita al alcance temporal y únicamente a las adecuaciones de los PDOT por las circunstancias derivadas de la pandemia del COVID – 19; y, *ii)* según lo resuelto por la Corte Constitucional, las competencias del CTUGS y la SOT establecidas por la LOOTUGS no se contraponen a la autonomía de los GAD.

2.2. Las regulaciones sobre planificación previstas por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.-

Entre los principios que rigen a la administración pública, el artículo 227 de la CRE incluye al de planificación, y respecto de los GAD el artículo 241 ibidem reitera que "La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados". En similar sentido, la letra h) del artículo 2 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁸ (en adelante, "COOTAD") incluye entre los objetivos de ese cuerpo legal "La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública".

Por su parte, el numeral 4 del artículo 261 de la CRE dispone que la planificación nacional es una competencia exclusiva del gobierno central, y respecto de los GAD provinciales y cantonales, los artículos 263 numeral 1 y 264 numeral 1 de la CRE, respectivamente, incluyen a la planificación también como competencia exclusiva y al efecto reiteran el deber de los GAD de "formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada" con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial. Al efecto, el artículo 279 ibidem establece el "sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo" y la conformación de un Consejo Nacional de Planificación, que integre a los distintos niveles de gobierno y una secretaría técnica que lo coordine, así como consejos de planificación en los GAD.

Adicionalmente, entre las funciones de cada nivel de GAD, el COOTAD incluye la de formular los correspondientes PDOT, y reitera en la necesidad de que se articulen con la planificación nacional y de los demás niveles de GAD, conforme se desprende, por ejemplo, de lo dispuesto por la letra a) de su artículo 32, respecto del GAD cantonal.

Por su parte, el COPLAFIP en su artículo 40 prevé que los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Planificación que orienten el sistema nacional descentralizado de planificación son obligatorios para todos los niveles de gobierno, incluidos los GAD.

Concordante, el artículo 40.1, agregado al COPLAFIP en 2016, faculta al Gobierno Central a "formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos", que son vinculantes y "de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del



⁸ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.



Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arízaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec

@PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 8

ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno". Al efecto, el inciso final de esa norma dispone que "El ente regulador del ordenamiento territorial expedirá las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto".

En ese contexto, el artículo 40.2 del COPLAFIP prevé el contenido mínimo de los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en territorio, y su actualización con informe favorable del ente rector de la planificación nacional, considerando "la visión de largo plazo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo".

Respecto de los PDOT de los GAD, el artículo 41 del COPLAFIP, reitera su carácter de instrumentos de planificación que permiten la gestión articulada del territorio, y el artículo 42 ibidem determina su contenido mínimo, que comprende el diagnóstico, la propuesta con una visión de mediano plazo que considere "lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio", y el modelo de gestión.

Al efecto, el artículo 45 del COPLAFIP enfatiza en los procedimientos de coordinación, y el artículo 48 ibidem regula la aprobación de los planes mediante acto normativo de los GAD y su obligación de **publicarlos y difundirnos**, "así como actualizarlos al inicio de cada gestión" (énfasis añadido) previéndose el seguimiento y evaluación de metas para establecer los correctivos o modificaciones que los planes requieran, según el artículo 50 del COPLAFIP, cuyo segundo inciso confiere al rector de la planificación nacional, conjuntamente con los GAD, atribución para formular los lineamientos de carácter general que sean aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

La LOOTUGS en su artículo 2 prescribe que está sujeto a esa ley "todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio" que realicen todos los niveles de gobierno, esto es central y los GAD, en el marco de sus competencias. Su artículo 11 establece los criterios que los GAD deben observar en materia de planificación del ordenamiento territorial, y el artículo 12 ibidem señala los instrumentos aplicables al efecto entre los que su numeral 2 incluye a los instrumentos del nivel nacional, tales como "los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio", cuya formulación corresponde al Gobierno Central.

Por su parte, el artículo 7 del RGLOOTUGS establece los pasos que componen el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD.

Respecto de la actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, el mencionado artículo 48 del COPLAFIP prevé que se realice al inicio de cada gestión, lo que guarda armonía con los periodos de gestión a los que están sujetas las autoridades de



Edificio Amazonas Plaza Av. Amazonas N39-123 y Arízaga

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

y @PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página. 9

los GAD establecidos en el artículo 90, reformado de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador⁹ (en adelante "LOE").

Así, el artículo 8 del RGLOOTUGS reitera que podrán ser actualizados cuando "esté debidamente justificado, a partir de la evaluación del PDOT anterior para definir el alcance de la misma sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante que lo artícula al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), en el caso de los municipios o distritos metropolitanos", y prevé que la actualización es obligatoria en los siguientes casos: "a) Al inicio de gestión de las autoridades locales. b) Cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial. c) Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre".

Finalmente, respecto de las competencias del CTUGS, el numeral 1 del artículo 92 de la LOOTUGS le asigna atribución para emitir regulaciones nacionales de carácter obligatorio a ser aplicadas por los GAD cantonales en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, como: "b) Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley (...)" (Énfasis añadido).

De lo analizado se concluye que: *i)* la planificación es obligatoria para todos los niveles de gobierno, inclusive los GAD, y debe ser articulada con la planificación nacional y de los demás niveles de GAD; *ii)* A los GAD compete aprobar los planes mediante acto normativo y pueden actualizarlos al inicio de cada gestión, considerando que la planificación requiere una visión a mediano y largo plazo, así como seguimiento y evaluación de metas que permita identificar los correctivos o modificaciones que los planes requieran; *iii)* El CTUGS tiene competencia para regular el procedimiento para la formulación y actualización de los planes; *y, iv)* El artículo 48 del COPLAFIP dispone que los planes de ordenamiento territorial de los GAD se pueden actualizar al inicio de "cada periodo de gestión", lo que claramente guarda armonía con los periodos de gestión de los dignatarios de los GAD; mientras que el artículo 8 del RGLOOTUGS establece dos casos adicionales en los que la actualización de los planes es obligatoria, entre ellos cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial, lo que guarda armonía con lo previsto por el artículo 12 de la LOOTUGS.

2.3. La Norma Técnica del CTUGS y su reforma introducida por la Resolución No. 15.-

Mediante Resolución No. 003-CTUGS-2019, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo emitió la Norma Técnica CTUGS, cuyo objeto, de acuerdo con su artículo 1, es "regular el proceso para la formulación o actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" de los GAD, como instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y, de esa forma, articular la planificación



⁹ LOE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009.



Edificio Amazonas Plaza Av. Amazonas N39-123 y Arízaga

Página. 10

+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024

del desarrollo y el ordenamiento territorial supranacional, nacional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Al efecto, el artículo 2 ibidem incluye a todos los GAD en su ámbito de aplicación.

Por su parte, el artículo 6 ibídem, sustituido¹⁰, establece el contenido que los GAD deben considerar "en la formulación o actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". La Disposición General Novena, a la que se refiere la consulta, fue agregada por la Resolución No. 0015-CTUGS-2023 y señala que los GAD "(...) actualizarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el plazo máximo de un año contado a partir de la vigencia de la presente norma técnica".

2.4. Las reglas de interpretación de normas y solución de antinomias.-

El artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹¹ establece los métodos y reglas de interpretación constitucional y ordinaria. Su numeral 1 prevé que "Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior", y su numeral 5, al referirse a la interpretación sistemática, dispone que "Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía".

Con tales antecedentes, del análisis efectuado se desprende que: i) la planificación es obligatoria para todos los niveles de gobierno y debe ser articulada con la planificación nacional y de todos los niveles de GAD; ii) la planificación requiere una visión a mediano y largo plazo; iii) A los GAD compete aprobar los planes mediante acto normativo, y deben realizar el seguimiento y evaluación de metas que permitan identificar los correctivos o modificaciones que los planes requieran; iv) los GAD están facultados para actualizar sus planes al principio o inicio de "cada periodo de gestión", de acuerdo con el artículo 48 del COPLAFIP, lo que claramente guarda armonía con los periodos de gestión de los dignatarios de los GAD. La actualización de los planes se realizará también en los casos expresamente previstos por el artículo 8 del RGLOOTUGS; v) el alcance temporal de la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, según su tenor, se limita a las adecuaciones de los planes de desarrollo de ordenamiento territorial, por las <u>circunstancias derivadas de la pandemia del COVID – 19</u>; y, vi) la Disposición General Novena, agregada por el CTUGS a la Norma Técnica, por su rango está subordinada a lo previsto por la LOOTUGS y, por tanto, no puede modificar o ampliar a esa ley, ni modificar al RGLOOTUGS.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que el plazo establecido por la Resolución No. 0015-CTUGS-2023, de 06 de noviembre de 2023, para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se debe entender en

¹⁰Sustituido por el Art. 3 de la Res. 0015-CTUGS-2023.

¹¹ Publicada en Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009.



+593 2 2941300

www.pge.gob.ec

y ⊚PGEcuador

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 0004397-2024 Página, 11

armonía con el límite temporal establecido por la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS que, según su tenor, se aplica únicamente respecto de la actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes que los GAD debieron aprobar hasta el 15 de diciembre del 2022, por motivo de la crisis sanitaria derivada del COVID-19.

En consecuencia, respecto de su segunda pregunta, se concluye que, para periodos posteriores al 15 de diciembre del 2022, la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS es inaplicable. En este sentido, el GAD podrá actualizar el PDOT cuando lo considere necesario y esté justificado, a partir de la evaluación del PDOT anterior para definir el alcance del mismo sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante que lo articula al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), para el caso de los municipios o distritos metropolitanos. Finalmente, el PDOT deberá ser actualizado obligatoriamente en caso de que sea el inicio de gestión de las autoridades locales; cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implante en la jurisdicción del GAD; o, por fuerza mayor (como la ocurrencia de un desastre) de conformidad con el artículo 8 del RGLOOTUGS en concordancia con el 48 del COPFLAIP.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante su aplicación a casos institucionales específicos.

- 131

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Arq. Humberto Aparicio Plaza Arguello, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Anexo: Oficio No. 01602, de 3 de abril de 2023