

Oficio N° 19532

Quito, DM., 22 de julio de 2022

Señor doctor
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo,
ALCALDE METROPOLITANO,
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.
Ciudad. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. GADDMQ-AM-2022-0833-OF de 18 de mayo de 2022, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

“¿La competencia para examinar, evaluar, auditar y controlar la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los planes parciales, planes especiales, PAUES (sic), PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; planificación urbanística, y a sus respectivas ordenanzas, corresponde a la Contraloría General del Estado o a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo?”.

1. Antecedentes. -

1.1. Mediante oficio No. 18856 de 27 de mayo de 2022, este organismo solicitó a usted se sirva disponer que el Procurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante GADM Quito) amplíe el informe jurídico que se acompañó a la consulta, lo que fue atendido con oficio No. GADDMQ-AM-2022-0916-OF de 6 de junio de 2022, recibido al día siguiente, al que se adjuntó el oficio No. GADDMQ-PM-2022-2127-O de 06 de junio de 2022.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 19005, 19006, 19007 y 19008 de 07 de junio de 2022, este organismo solicitó los criterios jurídicos institucionales sobre la materia de la consulta a la Contraloría General del Estado (en adelante CGE), la Secretaría Nacional de Planificación (en adelante SNP), la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante SOT) y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME), respectivamente. Con oficios Nos. 19192, 19193 y 19194 de 21 de junio de 2022, se insistió en dichos requerimientos a la SNP, a la CGE y a la AME.

1.3. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos mediante comunicaciones recibidas en el correo institucional único de esta entidad, en su orden, por el Superintendente de la SOT, con oficio No. SOT-DS-0039-2022-O de 14 de junio de 2022, recibido al día

siguiente; por el Secretario Nacional de Planificación, a través de oficio No. SNP-SNP-2022-0515-OF de 22 de junio de 2022, ingresado el 24 de los mismos mes y año, al que se adjuntó el memorando No. SNP-CGAJ-2022-0311-M de 21 de junio de 2022 suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica; y, por el Director Nacional Jurídico de la CGE, mediante oficio No. 275-DNJ-2022 de 22 de junio de 2022, recibido el 24 de los mismos mes y año. Por su parte, la AME no remitió su criterio jurídico sobre la materia de la consulta, pese a la insistencia cursada por esta Procuraduría.

1.4. El informe jurídico inicial del GADM Quito, contenido en oficio No. GADDMQ-PM-2022-1885-O de 17 de mayo de 2022, citó los artículos 212, 213, 240, 264, 266 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 1, 8, 18, 19 y 89 letra b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado² (en adelante LOCGE); 95, 96, 97, 98 y 99 letra c) de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo³ (en adelante LOOTUGS); 6 letras a), j) y k), 7, 55 letras a), b), c) y g), 85, 86 y 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴ (en adelante COOTAD); 2 y 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito⁵ (en adelante LORDMQ); y, 20, 89, 122, 123 y 124 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante COA).

El mencionado informe jurídico GADM Quito, en el subnumeral 2.1 de su acápite 2 “**Antecedentes**” se refirió a la orden de trabajo No. 0012-DNA5-GAD-2021 de 29 de septiembre de 2021, a través de la cual, la CGE inició un examen especial a la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los planes parciales, planes especiales, PUAES, PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; al cálculo y pago de la contribución y/o concesión onerosa producida por la planificación urbanística; y a sus respectivas ordenanzas, en el GADM Quito, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2021. Adicionalmente, en el subnumeral 2.2.2 del acápite “**2.2. Informes técnicos**”, citó el oficio No. SOT-DS-0018-2022-O de 22 de marzo de 2022 del Superintendente de la SOT, que contiene una exposición general sobre las competencias de ese organismo, en respuesta a las consultas realizadas por el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda del GADM Quito (en adelante STHV). Con tales antecedentes, el informe jurídico concluyó:

“6. Criterio Jurídico

Sobre la base de la documentación e informes remitidos a esta procuraduría y analizados; y, en función a la estricta aplicación de la normativa invocada, es criterio de la Procuraduría Metropolitana que el control y vigilancia de las actuaciones sometidas a un examen especial por parte de la Contraloría General del Estado sobre *la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los*

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

² LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

³ LOOTUGS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016.

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁵ LORDMQ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993.

⁶ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

Planes Parciales, Planes Especiales, PUAES, PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; al cálculos y pago de la contribución y/o concesión onerosa producida por la planificación urbanística; y a sus respectivas ordenanzas, en el municipio del distrito metropolitano de quito, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 al 31 de agosto de 2021, le corresponden exclusivamente a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, de acuerdo con las facultades otorgadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y no a la Contraloría General del Estado, en aplicación del artículo 425 de la Constitución de la República por aplicación del principio de competencia, y al pronunciamiento emitido por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo constante en el oficio SOT-DS-0018-2022-O de 22 de marzo de 2022”.

Al ampliar su informe jurídico, el Procurador Metropolitano del GADM Quito citó, adicionalmente, los artículos 1, 226, 375 y 376 de la CRE; 92 de la LOCGE; 92 numeral 3 de la LOOTUGS; y, 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano C074⁷ (en adelante Resolución 074), con fundamento en los cuales refirió el criterio de la STHV y analizó lo siguiente:

“(…) Es preciso contextualizar lo afirmado por la STHV, cuyo Secretario en términos generales afirma que toda la información solicitada por el equipo de auditoría se refiere a la planificación urbana, a las actuaciones y procesos de ordenamiento territorial del uso y la gestión del suelo, de su forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los instrumentos de planificación complementaria, de las asignaciones de edificabilidad e instrumentos de financiamiento urbano, que por ley deben ser vigilados y controlados por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. En este sentido, también afirma que la vigilancia y control de todos los aspectos auditados y comentados por el equipo de auditoría de la Contraloría General del Estado corresponden de manera exclusiva a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, conforme la base legal transcrita. De esta manera, **el máximo personero de la STHV analiza que no existen actuaciones, operaciones o actividades que involucren la utilización de recursos públicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y que puedan ser sometidos a un examen especial por parte de la Contraloría General del Estado** (el resaltado me corresponde).

(…)

Sobre el estado de la acción de control iniciado por la Contraloría General del Estado y formulación de recomendaciones

(…)

2. Orden de Trabajo No. 0012-DNA5-GAD-2021 de 29 de septiembre de 2021

⁷ Resolución 074, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. C074 de 08 de marzo de 2016.

(...) se ha desarrollado la lectura del borrador del informe de este examen especial efectuado el 22 de abril de 2022, vía zoom.

Hasta la presente fecha no se ha comunicado ni ha notificado la aprobación del informe, tampoco existen recomendaciones en los términos del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...)

1.5. El criterio jurídico de la SOT, además de las normas invocadas por el GADM Quito, citó los artículos 211 de la CRE; 116 del COOTAD; 2 y 9 de la LOOTUGS y 65, 66 y 71 de su reglamento⁸ (en adelante RLOOTUGS); y, 2 de la LOCGE, luego de lo cual concluyó:

“1. Con la vigencia de la LOOTUGS, corresponde a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo la vigilancia y control técnico de los procesos de ordenamiento territorial, del uso y gestión del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los instrumentos de planificación complementaria, asignaciones de edificabilidad e instrumentos de financiamiento urbano, entre ellos ‘la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los planes parciales, planes especiales, PAUES, PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; planificación urbanística, y a sus respectivas ordenanzas’. Esta competencia la ejerce a través de acciones no programadas y programadas en los planes anuales de control y vigilancia, sobre el cumplimiento de los mandatos constitucionales, legales, lineamientos, estrategias, normas y demás regulaciones técnicas que emiten las instituciones que forman parte del Régimen Institucional (el resaltado me corresponde).

2. La Superintendencia posee facultades sancionatoria, de remediación y ejecución que le permiten definir responsabilidades administrativas definidas técnicamente, por los regímenes institucionales legales y procesos internos”.

1.6. Por su parte, el criterio jurídico de la SNP citó, además de las normas señaladas por la municipalidad consultante, el artículo 26 del COPLAFIP y se abstuvo de expresar criterio jurídico, y expuso que no es competente para pronunciarse sobre los ámbitos de control de dos entidades públicas *“cuyas competencias están expresamente previstas en la Constitución de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, [Uso] y Gestión de Suelo, respectivamente”*.

1.7. Finalmente, el criterio jurídico de la CGE manifestó que ese organismo técnico de control tiene competencia para realizar la acción de auditoría a la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los planes parciales, planes especiales, PAUES, PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; planificación urbanística, y a sus respectivas ordenanzas, *“para examinar, verificar y evaluar las actuaciones administrativas*

⁸ RLOOTUGS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 460 de 03 de abril de 2019.

y la correcta utilización de los recursos públicos”. Adicionalmente, el criterio jurídico agrega que:

“(…) revisada la base legal citada por el Municipio de Quito, en ésta **no existe la facultad de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, de ejecutar acciones de auditoría gubernamental** sobre el uso y asignación del suelo que es indiscutiblemente un recurso público, facultad que sí la tiene la Contraloría General del Estado dentro del marco de la normativa Constitucional y Legal anteriormente citada (el resaltado me corresponde).

Finalmente, es necesario hacer notar que, como ha sido informado por la unidad administrativa correspondiente, la acción de control motivo de la consulta remitida, ha sido culminada y sus resultados se encuentran en el Informe No. DNA5-GAD-0044-2022 aprobado el 13 de junio de 2022”.

1.8. De los criterios jurídicos previamente citados se aprecia que, la entidad consultante y la SOT coinciden en que respecto de las municipalidades el control y vigilancia de las actuaciones que realicen en materia de asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los Planes Parciales, Planes Especiales, PUAES, PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; al cálculos y pago de la contribución y/o concesión onerosa producida por la planificación urbanística; y a sus respectivas ordenanzas le corresponden exclusivamente a esa Superintendencia.

Precisa la SOT que a partir de la vigencia de la LOOTUGS esa superintendencia ejerce sus competencias en las materias reguladas por esa ley, y a través de acciones no programadas y programadas en los planes anuales de control y vigilancia con competencia para sancionar, remediar y ejecutar, que le permiten definir responsabilidades administrativas.

Por su parte, el criterio jurídico de la CGE difiere de la consultante y expresa que la CGE es el organismo técnico de control que tiene competencia para realizar la acción de auditoría a la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los planes parciales, planes especiales, PAUES, PUA y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; planificación urbanística, y a sus respectivas ordenanzas, a fin de examinar, verificar y evaluar las actuaciones administrativas y la correcta utilización de los recursos públicos. Agrega que la SOT no tiene facultad ejecutar acciones de auditoría gubernamental sobre el uso y asignación del suelo, al ser un recurso público; y, añade que la CGE ha concluido su acción de control a la municipalidad de Quito, cuyos resultados y recomendaciones se encuentran en el Informe No. DNA5-GAD-0044-2022 aprobado el 13 de junio de 2022, cuyo texto consta en la página web de la CGE.

Finalmente, la SNP expuso en forma general que no es competente para pronunciarse sobre los ámbitos de control de dos entidades públicas.

2.- Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta planteada el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* competencia de los GAD en materia de ordenamiento territorial y aprobación de las disposiciones aplicables a la materia; *ii)* ámbito de control de la CGE previsto en la CRE y la LOCGE; *iii)* ámbito de control de la SOT previsto en la CRE y la LOOTUGS; y, *iv)* aplicación de las reglas de solución de antinomias.

2.1. Competencia de los GAD en materia de ordenamiento territorial y aprobación de las disposiciones aplicables a la materia. -

De conformidad con los artículos 238 y 240 de la CRE, los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante los GAD), entre ellos las municipalidades y distritos metropolitanos, gozan de “*autonomía política, administrativa y financiera*”, y tienen “*facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales*”, en concordancia con lo establecido en los artículos 53 y 83 del COOTAD.

Según el artículo 241 de la CRE: “*La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*”. En este sentido, entre las competencias exclusivas de los GAD municipales y metropolitanos, los numerales 1, 2 y 9 del artículo 264 de la CRE, en armonía con las letras a), b) e i) del artículo 55 y el artículo 85 del COOTAD incluyen las relacionadas con la planificación y ordenamiento territorial cantonal, control del uso de suelo y administración de catastros, en los siguientes términos:

- “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.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- (...)
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 5 del COOTAD señala que la autonomía política de los GAD “*Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad*”, y en tal contexto, la letra k) del artículo 6 *ibídem* prohíbe a cualquier autoridad o funcionario ajeno “*Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos*”. En este orden

de ideas, el inciso primero del artículo 7 ibídem otorga a los concejos metropolitanos y municipales la capacidad para dictar ordenanzas, conforme lo previsto por los artículos 29 letra a) y 53 del COOTAD.

Es necesario precisar que los instrumentos complementarios de planificación urbanística, como son los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales⁹ (en adelante PUAES), los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos (en adelante PUA) y los coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) fueron diseñados antes de la promulgación de la LOOTUGS.

La LOOTUGS, expedida en 2016, creó la SOT e introdujo diversos instrumentos de planificación urbanística y de financiamiento del desarrollo urbano, entre los cuales constan la asignación de uso del suelo¹⁰ en las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido, conforme con su clasificación urbano y rural determinada en los respectivos planes de uso y gestión de suelo (en adelante PUGS); la forma de ocupación del suelo, entendida como la distribución del volumen edificable¹¹, la edificabilidad y aprovechamiento del suelo, referida a la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo¹²; los planes parciales, que tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos en suelo urbano y rural¹³; y, los planes especiales¹⁴, que

⁹ El artículo 26 de la Ordenanza Metropolitana No. 432 modificatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 172, del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, sancionada el 20 de septiembre de 2013, define a los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales como instrumentos de planificación urbanística arquitectónica de iniciativa pública o privada que podrán contar con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes o las establecidas en el PUOS, siempre que constituyan aportes urbanísticos, que mejoren las contribuciones de áreas verdes y espacios públicos, la imagen urbana y el paisaje, y contribuyan al mantenimiento de las áreas naturales.

¹⁰ LOOTUGS Art. 21.- Uso. El uso es la destinación asignada al suelo, conforme con su clasificación y subclasificación, previstas en esta Ley. Los usos serán determinados en los respectivos planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios. Art. 22.- Uso general. Uso general es aquel definido por el plan de uso y gestión de suelo que caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario. Art. 23.- Usos específicos. Usos específicos son aquellos que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido. En el plan de uso y gestión de suelo el régimen de usos específicos se clasificará en las siguientes categorías: 1. Uso principal. Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona. 2. Uso complementario. Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señale de forma específica. 3. Uso restringido. Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones. 4. Uso prohibido. Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario, y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos se encuentran prohibidos. **Los usos urbanos específicos, que no hayan sido definidos previamente en el plan de uso y gestión de suelo, serán determinados mediante el desarrollo del correspondiente plan parcial definido en esta Ley.** El régimen de usos previsto para el suelo urbano y rural de protección y el rural de aprovechamiento extractivo y de producción tendrán en cuenta lo que para el efecto señale la legislación nacional aplicable (el resaltado me corresponde).

¹¹ LOOTUGS Art. 24.- Ocupación del suelo. La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológicos. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en esta Ley (el resaltado me corresponde).

¹² LOOTUGS Art. 25.- Edificabilidad. La edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo será regulada mediante la asignación (...)

¹³ LOOTUGS Art. 32.- Planes parciales. Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana. (...)

¹⁴ LOOTUGS Art. 40.1.- De los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico. El Gobierno Central podrá formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de

deben ser formulados por el Gobierno Central y tendrán carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, el artículo 12 de la LOOTUGS estableció tres instrumentos para el ordenamiento territorial, que son: “1. *Instrumentos de planificación supranacional*”; “2. *Instrumentos del nivel nacional*”; y, “3. *Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales*”, que son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios que aprueban los GAD mediante ordenanza.

Respecto a la naturaleza de los instrumentos de ordenamiento territorial, el inciso primero del artículo 15 de la LOOTUGS dispone que éstos vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, “*salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas*”. Agrega el segundo inciso del citado artículo que “*son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios*”, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación.

El artículo 30 de la LOOTUGS establece que el plan de uso y gestión de suelo estará vigente durante un período de doce años y podrá actualizarse al principio de cada período de gestión, para lo cual deberá preservar su completa coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial vigente del GAD correspondiente y será “*de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente*”.

El artículo 47 de la LOOTUGS señala que los instrumentos de gestión del suelo son herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano y prevé que la gestión del suelo se realizará a través de cinco instrumentos. Precisa el inciso final de la referida norma que: “***La aplicación de los instrumentos de gestión está sujeta a las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo y los planes complementarios que los desarrollen***” (el resaltado me corresponde).

El artículo 38 de la LOOTUGS señala además que los planes urbanísticos complementarios serán aprobados por el órgano legislativo del GAD municipal o metropolitano, “*de conformidad con la ordenanza que se expida para el efecto, la que, al menos, garantizará la participación ciudadana y una fase de consultas con otros niveles de*

gobierno”, así mismo, de acuerdo con el artículo 11 del RLOOTUGS, el Plan de Uso y Gestión del Suelo de los GAD municipales y metropolitanos, “será aprobado mediante la misma ordenanza municipal o Metropolitana que contiene el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, y mediante los mismos procedimientos participativos y técnicos previstos en la ley y definidos por el ente rector correspondiente”.

Finalmente, el artículo 32 de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa¹⁵ (en adelante Norma Técnica) define a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial como instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que contienen las decisiones estratégicas de desarrollo de los GAD ***“que permiten la gestión concertada y articulada del territorio, con los diferentes sectores y actores, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional”*** (el resaltado me corresponde).

En cuanto al plazo establecido por la LOOTUGS para que los GAD adecúen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y expidan las ordenanzas, en el contexto del estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia de la COVID 19, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 15407 de 01 de septiembre de 2021, la Procuraduría General del Estado concluyó:

“(…) el plazo al que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se debe contabilizar a partir de la finalización del estado de excepción declarado por el Decreto Ejecutivo No. 1074 de 15 de junio de 2020, considerando su renovación efectuada mediante Decreto Ejecutivo No. 1126, por estar originado en la misma causa y referido a todo el territorio nacional. En consecuencia, la emergencia sanitaria que sirvió de base para la declaratoria del estado de excepción culminó el 12 de septiembre de 2020, según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1126 y por tanto, el plazo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial fenece el 13 de septiembre de 2021”.

De lo expuesto se observa que: *i)* los GAD municipales y metropolitanos gozan de autonomía política, que se expresa en sus facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; *ii)* corresponde a los GAD municipales y metropolitanos planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, observando el COOTAD y la LOOTUGS; *iii)* la LOOTUGS rige desde 2016, creó la SOT e introdujo diversos instrumentos de planificación urbanística y de financiamiento del desarrollo urbano, entre ellos los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, que corresponde aprobar a los GAD mediante ordenanza; y, *iv)* los actos administrativos contrarios a los planes de uso y gestión de suelo y

¹⁵ NTSNPP, publicada en el Registro Oficial No. 91 de 29 de noviembre de 2019.

los planes complementarios son nulos, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación.

2.2. **Ámbito de control de la CGE previsto en la CRE y la LOCGE. -**

El artículo 211 de la CRE prevé que la CGE es un organismo técnico encargado “*del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*”. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 212 *ibídem*, la CGE tiene, entre otras, las siguientes funciones:

“1. **Dirigir el sistema de control administrativo** que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno **de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.**

2. **Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control,** sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado” (el resaltado me corresponde).

Por su parte, la LOCGE promulgada en 2002, a priori a la CRE, el COOTAD, el COPLAFIP y la LOOTUGS, prevé en su artículo 1 que su objeto es establecer y mantener bajo la dirección de la CGE “*el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento*”, con el fin de “*examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos*”¹⁶.

De conformidad con el artículo 6 de la LOCGE, la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realiza por medio del control interno y el control externo¹⁷, y tiene como objeto examinar, verificar y evaluar las gestiones “*administrativa, financiera, operativa; y cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores*”, según el artículo 8 *ibídem*.

El artículo 18 de la LOCGE señala que el control externo que realiza la CGE lo ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, “*utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría*”. El mismo artículo define a la auditoría gubernamental como “*un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos*”

¹⁶ La definición de recursos públicos consta en el artículo 3 de la LOCGE, cuyo inciso primero señala: “Art. 3.- Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales”.

¹⁷ LOCGE, Art. 6.- “Componentes del Sistema. -La ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realizará por medio de: 1.- El control interno, que es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley; y, 2.- El control externo que comprende: a. El que compete a la Contraloría General del Estado; y, b. El que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias”.

que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos”, la que no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, “pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor, de conformidad con la ley”.

Entre las funciones y atribuciones de la CGE, el artículo 31 de la LOCGE cita las siguientes:

“1. **Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades**, por si o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos; a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como, en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

(...) 3. **Examinar** los gastos, inversiones, **utilización, administración y custodia de recursos públicos;**

4. **Examinar** y evaluar en términos de costo y tiempo, **la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia, de la gestión pública;**

(...) 12. Exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la aplicación de responsabilidades administrativas y civiles culposas;

(...) 34. **Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley;** responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley” (el resaltado me corresponde).

Agrega el artículo 39 de la LOCGE en función de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, que la CGE “*tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades*” individuales administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

De lo manifestado se desprende que: *i*) la CGE es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos; *ii*) a la CGE le corresponde dirigir el sistema de control administrativo y, según su ley, tiene potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal relacionadas, entre otros, con la

utilización, administración y custodia de recursos públicos y la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia de la gestión pública; y, *iii*) a consecuencia del control efectuado por la CGE, le compete a ese organismo exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría y exámenes especiales.

2.3. **Ámbito de control de la SOT previsto en la CRE y la LOOTUGS. -**

El primer inciso del artículo 213 de la CRE determina, de forma general, 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. Agrega el mencionado artículo que, las superintendencias *“actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano”* y sus facultades específicas y las áreas de control, auditoría y vigilancia de cada una *“se determinarán de acuerdo con la ley”* (el resaltado me corresponde).

En este contexto, la LOOTUGS, expedida con posterioridad a la LOCGE, en su artículo 2, al referirse a su ámbito de aplicación prevé que sus disposiciones serán aplicables a *“todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él”*, realizadas por el Gobierno Central, los GAD y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas (el resaltado me corresponde).

Al efecto, el inciso primero del artículo 95 de la LOOTUGS creó la SOT 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 GAD municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias. Agrega el segundo inciso del mencionado artículo que la SOT es una *“entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio”*, que goza de autonomía administrativa, económica y financiera y es dirigida, organizada y representada por el Superintendente (el resaltado me corresponde).

Entre las atribuciones de la SOT, el artículo 96 de la LOOTUGS incluye las siguientes:

“1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.

2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.

3. Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley.

4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.

(...) **6. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones** contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente **que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo**, el hábitat y la vivienda (el resaltado me corresponde).

El artículo 105 de la LOOTUGS prescribe que la SOT establecerá la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y los GAD que incurran en el cometimiento de las infracciones leves y graves establecidas en esa Ley, con respeto al debido proceso y la garantía del derecho a la defensa.

En concordancia con lo expuesto, el inciso primero del artículo 65 del RLOOTUGS, dispone que: *“La facultad de vigilancia, control y potestad sancionatoria sobre el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; y, de la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos, mecanismos y herramientas”* previstas en la LOOTUGS, ese reglamento, en las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico y normativa local emitidas por los GAD será ejecutada por la SOT. El segundo inciso del artículo ibídem determina además que la SOT *“instaurará los procesos de vigilancia y control y los sancionatorios por infracciones administrativas previstas en la Ley”*, cometidas por todos los niveles de gobierno responsables del ordenamiento territorial y por los GAD municipales y metropolitanos responsables del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano (el resaltado me corresponde).

El artículo 69 del RLOOTUGS reitera que la SOT ejercerá la vigilancia y control de *“los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo”* y señala que lo hará a través de acciones programadas, que aprueba en forma anual el superintendente, y acciones no programadas que la SOT ejecutará en cualquier momento, de oficio y a petición de parte.

El artículo 71 del RLOOTUGS indica que la SOT podrá aplicar uno o varios de los siguientes mecanismos para el ejercicio de la facultada de control: *“a) Inspección, b) Examen Especial, c) Otros que establezca la Superintendencia”*.

De lo señalado se observa que: *i)* la SOT, creada en 2016 por la LOOTUGS, es un organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo realizadas; *ii)* la SOT tiene competencia para instaurar procesos de vigilancia y control a los GAD, entre los cuales consta el examen especial; y, *iii)* la SOT puede imponer sanciones por

infracciones administrativas relacionadas con el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos.

2.4. Aplicación de las reglas de solución de antinomias. –

El artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁸ (en adelante LOGJCC) establece los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria, cuyo numeral 1 contiene las reglas de solución de antinomias, que incluyen la aplicación de la norma *“competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior”*. El numeral 4 de la misma norma se refiere a la interpretación evolutiva o dinámica, según la cual las *“normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales”*.

Al respecto, cabe destacar que, en materia de control del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, la LOOTUGS constituye la norma especial, que creó la SOT y le asignó las atribuciones de vigilancia y control en esa materia. Adicionalmente, dicha ley, por ser posterior, prevalece en caso de conflicto respecto de la LOCGE.

Es oportuno considerar el principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la CRE, según el cual las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los 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”*, y tienen 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”*.

Finalmente, es necesario precisar que, el pronunciamiento del Procurador General del Estado trata sobre la aplicación general de la ley y por tanto rige para las situaciones jurídicas que se configuren con posterioridad a su expedición.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, según lo previsto en los artículos 95, 96 numerales 1, 2, 3, 4 y 6 y 105 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, artículos 65, 69 y 71 del Reglamento a dicha Ley, con concordancia con los artículos 6, 18, 31 y 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la competencia para examinar, evaluar y controlar la asignación de uso del suelo, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo, de los planes parciales, planes especiales, PUES, PUAES y coeficientes en Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); a las resoluciones administrativas e informes para las transformaciones de uso, forma de ocupación, edificabilidad y aprovechamiento del suelo; planificación urbanística; y, a sus respectivas ordenanzas, es ejercida de modo concurrente por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y por la Contraloría General del Estado,

¹⁸ LOGJCC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

con sujeción a las respectivas atribuciones y ámbitos de acción establecidos en dicho cuerpos legales para cada una de dichas entidades públicas. En tal virtud, ambos organismos de control deberán actuar coordinadamente o, en forma subsidiaria, a falta de acción de una de ellas. Sin embargo, en caso de conflicto entre prescripciones de ambos cuerpos normativos en lo relativo al control del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en cuanto constituye norma especial, prevalece sobre la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y 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.

Atentamente,

Firmado digitalmente por
IÑIGO FRANCISCO
ALBERTO SALVADOR
CRESPO
Fecha: 2022.07.21 17:32:24
-05'00'

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Carlos Alberto Riofrío González,
Contralor General del Estado, Subrogante

Ing. Pablo Ramiro Iglesias Paladines,
Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Msc. Jairon Merchán Haz,
Secretario Nacional de Planificación

Ing. Franklin Galarza Guzmán,
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas