

XI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

X CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ECOLÓGICO

DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO



SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA



XI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

X CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ECOLÓGICO

DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO



UNIVERSIDAD DE CUENCA



**Derechos a la Ciudad y Territorio:
Memorias del XI Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial**

©2020, Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

Universidad de Cuenca

ISBN: 978-9978-14-451-0

Derecho de Autor CUE-004024

CRÉDITOS

Arq. Julio Recalde Ubidia

**Presidente de la Comisión Coordinadora del
Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y
Planificación Territorial –CSNDU y PT**

Arquitecto Enrique Flores Juca

**Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT Decano
de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la
Universidad de Cuenca**

Arquitecto Fernando Pauta Calle

Coordinador Académico del SNDU y PT

**COMISIÓN COORDINADORA DEL X SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Lcda. Katherine Argotty Pfeil

Secretaria Técnica de Planifica Ecuador

Ing. Carlos Julio Jaramillo

**Gerente General Banco de Desarrollo
del Ecuador - BDE**

Ing. Raúl Delgado Orellana

**Presidente de la Asociación de Municipalidades del
Ecuador - AME**

Abg. Pablo Jurado Moreno

**Presidente del Consorcio de Gobiernos Provinciales
del Ecuador – CONGOPE**

Ing. Yilda Rivra Cavagnaro

**Presidenta Consejo Nacional de Gobiernos
Parroquiales Rurales del Ecuador -
CONAGOPARE**

Ingeniero Pablo Vanegas

Rector de la Universidad de Cuenca.

Arquitecta Adriana Lucero Quezada
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

Verónica Puruncajas Calvache
Revisión Ortográfica

Renato Puruncajas Calvache
Diagramación y Diseño

ÍNDICE

PROLOGO	Pag. 16
PRESENTACION	Pag. 20

CONTENIDO

EJE TEMATICO 1

MARCO CONCEPTUAL, NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS A LA CIUDAD Y EL TERRITORIO.

MIDUVI dentro de Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo del Suelo y su Articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos Ing. Adolfo Salcedo Gluckstadt -MIDUVI	Pag. 28
--	----------------

Ecuador: el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal y la formulación del “Plan de Uso y Gestión del Suelo” Arq. Fernando Pauta- UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 38
---	----------------

Marco conceptual, normativo e institucional de los derechos a la ciudad y el territorio. Lcda. Katherine Argotty - SENPLADES	Pag. 56
---	----------------

El Plan de Uso y Gestión de Suelo como aporte al ejercicio del Derecho a la Ciudad y al Territorio Arq. Marcelo Herrera Moreira-AME	Pag. 60
--	----------------

No sólo derecho a la ciudad: el derecho al territorio René Larenas Looor	Pag. 70
--	----------------

¿Quien vigila y controla nuestros derechos a la ciudad y al territorio? Arq. Fernando Cordero Cueva	Pag. 76
--	----------------

La operatividad del derecho a la ciudad como práctica social y la corresponsabilidad académica Arq. Pedro Jiménez-Pacheco	Pag. 88
--	----------------

Democratizar el acceso y uso de la información para conocer las desigualdades socio espaciales, en Ecuador. Arq. Lorena Vivanco C. y Arq. Natalia Pacurucu C. UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 102
--	-----------------

Zapatito blanco, zapatito azul, dime cuántos parques tienes
tú... Problemas en la administración de los espacios públicos
lúdicos en la Ciudad de México

Peralta Serrano Paulina Sarai Pag. 112

EJE TEMATICO 2

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Estrategias para un crecimiento urbano sostenible. La
aplicación del Índice Máximo de Ocupación de Suelo como
herramienta de planificación territorial. El caso de la comarca
del Camp de Túria en la Comunitat Valenciana (España)

José Sergio Palencia Jiménez PhD Pag. 124

Financiarización y la producción privada de la vivienda social

Alfonso Valenzuela Aguilera PhD Pag. 146

Coordinación multinivel de políticas públicas para el
Ordenamiento Territorial

Maria Elina Gudiño PhD Pag. 168

El Banco de suelos como política de fomento de vivienda
interes social en el marco de la planeación urbanística local

Ing. Mario Herrera Vallejo – MIDUVI Pag. 184

El Desarrollo Sostenible y los Planes de Desarrollo y
Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión De Suelo

Arq. Fabian Vega Cobo – AME Pag. 194

Ordenar el territorio, no sólo el suelo

Gustavo Baroja- CONGOPE Pag. 204

Extractivismo urbano: caso Cuenca-Ecuador

**Christian Hernán Contreras-Escandón; Giovanni
Marcelo Albarracín Vélez y David H. Vélez Sisalema** Pag. 210

Instrumentos de Planeamiento del Suelo: Propuesta de
Ordenamiento Territorial Rural a Partir de la
Planificación del Medio Físico

**Omar Delgado I. ; Edgar Toledo L. y
Blgo. Carlos Tenesaca** Pag. 226

Análisis de la política pública urbana en la ciudad de Cuenca-
Ecuador sobre la dicotomía naturaleza/urbanización

**María Cristina Cordero Jarrín y Christian Hernán
Contreras-Escandón y
Giovanny Marcelo Albarracín Vélez** Pag. 242

Análisis Histórico comparado de las
Políticas Públicas Urbanas de Cuenca

**Walter Iván Ulloa Supliguicha; Christian Hernán
Contreras-Escandón y
Giovanny Marcelo Albarracín Vélez** Pag. 258

Gentrificación Rural, el caso de Chaullabamba-Cuenca entre
el 2000 y el 2017

**Diego Sebastián Ochoa Cárdenas; Enma Alexandra
Espinosa Iñiguez y María del Cisne Aguirre Ullauri** Pag. 278

Importancia del sistema informático catastral multifuncional
vinculado a la gestión de procesos municipales

**Mgst. Alexandra Elizabeth, García Reino; Mgst. María
Verenice, Lazo Pintado; Mgst. Leonardo Patricio,
Mgst. Pacheco Quezada y
Mgst. Andrés Vinicio, Bravo Almeida** Pag. 290

Estudio de la relación entre el coste del suelo y la
vulnerabilidad. Efectos sobre los patrones de ocupación. Caso
de estudio cantón Cuenca (Ecuador)

Eric Gielen Pag. 298

Como aportar a la generación de información de
vulnerabilidades para los Planes de Ordenamiento Territorial

**Villie Morocho; Jhonnatan Astudillo; Lorena Vivanco;
Natalia Pacurucu; Adrián Calderón; Fabián Santander y
Rosario Achig** Pag. 314

Análisis de la Consistencia y Coherencia de los Planes de
Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales. Estudio de
caso Loja, Machala y Zamora.

**Karina Correa Grande; Valeria Castillo Ojeda;
María Gabriela Camargo Mora PhD y
María José Delgado Cruz** Pag. 326

Los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) como herramienta fundamental para promover la gestión del territorio y un crecimiento económico sostenido e inclusivo en el Marco de la Nueva Agenda Urbana y la LOOTUGS.

Arq. Natalia Valencia Dávila **Pag. 342**

EJE TEMATICO 3

LA GESTIÓN DEL SUELO

El catastro y el apoyo al control de la especulación del mercado inmobiliario

Ing. Jose Duque Martinez – MIDUVI **Pag. 360**

Análisis de los cambios en la estructura socio-territorial de la parroquia antaño rural de Ricaurte como efecto de los procesos de expansión que experimenta la ciudad de Cuenca-Ecuador

Mst. Gina Rivera Torres

Mst. Erick Serrano Fernández de Córdova **Pag. 372**

Agenda de Coordinación Zonal 6. Un instrumento de articulación de las políticas públicas en el territorio

Ing. Juanita Bersosa – SENPLADES **Pag. 388**

Creación de capacidades en los GADM para generar el derecho a la ciudad y al territorio

Eco. Guillermo Alomía Rodríguez - AME **Pag. 404**

El Rol de los Gad Provinciales en la Gestión del Suelo

Mesa 3: Gestión del suelo – CONGOPE **Pag. 410**

Análisis para el cambio de clasificación de suelo rural a urbano como parte de los Instrumentos de gestión del suelo

Ing. Carlos Guiracocha Freire e Ing. Maria

Natalia Rumazo – MAG **Pag. 416**

La importancia del ordenamiento territorial para la gestión ambiental en el Ecuador

Vanessa Gutiérrez Reyes – MAE **Pag. 424**

Identificación y valoración del Patrimonio Cultural en el marco de la Planificación Territorial: El Ejido de Cuenca

Arq. Paula Rodas - INPC **Pag. 436**

Vivienda Temporal, gentrificación y uso de suelo. Tramo de la Calle Larga desde el Mercado 10 de Agosto hasta la Iglesia de Todos Santos Christian Hernán Contreras-Escandón; Giovanny Marcelo Albarracín Vélez y Christian David Pulla Merchán	Pag. 450
---	----------

La Norma Iso 19152 como instrumento integrador para el Ordenamiento Territorial en los diferentes Niveles de Planificación Rodolfo Salazar M.	Pag. 464
---	----------

El Conjunto Urbano Habitacional: Una Alternativa Equivoca de la promoción inmobiliaria. Dr. en C.s. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez; Dr. en U. Juan Roberto Calderón Maya; Dr. en A.P. Francisco Javier Rosas Ferrusca y M. en E.U. y R. Héctor Campos Alanís	Pag. 478
---	----------

La administración del suelo urbano en dos municipios de la zona metropolitana de Toluca, México (2009- 2012). Condicionantes y alcances de su práctica Mtro. Sergio Rivera Morales	Pag. 492
--	----------

EJE TEMATICO 4

APORTES ACADÉMICOS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO

La construcción irregular. Un acercamiento a sus causas y efectos Arq. Enrique Flores Juca; Arq. Estefanía Mora Arias y Arq. Jéssica Chica Carmona UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 508
---	----------

El derecho a la movilidad como medio para el desarrollo Arq. Enrique Flores Juca; Arq. Estefanía Mora Arias y Arq. Jéssica Chica Carmona UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 516
---	----------

El ejercicio del Derecho a la Ciudad en los procesos de Planificación Urbana Arq. Lorena Vivanco y Dra Ana Salazar UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 526
---	----------

Experiencias de la Planificación Urbana en el Proceso de aprendizaje

Arq. Ximena Salazar y

Arq. Mónica Gonzalez LL.

UNIVERSIDAD DE CUENCA Pag. 536

El bienestar subjetivo en el ejercicio del derecho a la ciudad y al territorio

Pablo Osorio Guerrero – SOT Pag. 546

Plan de ordenamiento del centro poblado San Jose
Utunkus Sur

Arq. Katia Paola Barros Esquivel y

Arq. María Belén Vásquez Pag. 554

Comunidades Resilientes. Doble Peine, Nuevo Modelo de Ciudad Anfibia: Intervención Urbana en el Guasmo
Sur de la Ciudad de Guayaquil

María Fernanda Luzuriaga Torres,

Holger Patricio Cuadrado Torres y

Antonio di Campli PhD Pag. 572

Metodología para la elaboración del Diagnóstico Integral destinado a la Formulación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural de Montaña

María Gabriela Camargo Mora PhD y

Mgs María José Delgado Cruz Pag. 582

La búsqueda del Derecho a la Ciudad y al Territorio en la Nueva Periferia Urbana de Guayaquil-Samborondon

Arq. PhD. Alina Alexandra Delgado Bohórquez Pag. 594

Asentamientos Indígenas de la Nacionalidad Shuar en el cantón Morona: Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Formulación de Planes de Ordenación Territorial

Eleodoro Daniel Carpio Barco Pag. 610

EJE TEMATICO 5

TERRITORIOS Y SUSTENTABILIDAD

Territorio Hidrosocial de la ciudad de Cuenca-Ecuador

Juan Pablo Córdova Hernández; Christian Hernán

Contreras-Escandón y

Giovanny Marcelo Albarracín Vélez Pag. 630

PONENCIA 02

ECUADOR: EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL Y LA FORMULACIÓN DEL “PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO”

Arq. Fernando Pauta Calle
UNIVERSIDAD DE CUENCA



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

Con este antecedente, el presente trabajo ha sido elaborado con el propósito de contribuir al cumplimiento oportuno de las disposiciones legales antes señaladas por parte de las municipalidades ecuatorianas, en una coyuntura caracterizada por serias dificultades técnicas nacidas de las generali-

dades, imprecisiones y vacíos del marco legal, que intenta regular el ejercicio de las competencias constitucionales de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de las provincias, cantones y parroquias rurales por parte de sus gobiernos locales, y —se ha dicho ya—, en el caso de los segundos con la inclusión del llamado PUGS, cuyas determinaciones en gran medida suplantando a las propias de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal (POT Cantonal).

En una primera parte, el trabajo aborda algunos aspectos centrales sobre el marco legal, seguida de una propuesta para el debate, la cual en coherencia con los análisis precedentes, por una parte, sustenta un amplio conjunto de consideraciones previas y luego expone en detalle las determinaciones que deben contener el POT Cantonal, incluyendo al PUGS.

1. El marco legal de la ordenación territorial en el Ecuador

El estudio de este marco legal, desde la perspectiva de la ordenación territorial en tanto una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, fue el propósito central de la ponencia presentada por el autor al X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: “Desequilibrios Territoriales y Gestión Local”, que tuvo lugar en septiembre de 2016, con el título “Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”; de cuyos contenidos -para fines del presente trabajo- ameritan una especial consideración los capítulos 5 y 6: “Los planes de desarrollo y ordenación territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP” y “La ordenación territorial en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS”, respectivamente.

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

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

disposiciones generales, enunciados o directrices para la formulación de sus instrumentos en el Ecuador –la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales–, que de alguna manera consideran el régimen de competencias constitucionales, miran la integración entre los niveles de planificación y buscan complementarse, pero finalmente no configuran un modelo de gestión de esta competencia global u horizontal. Más concretamente, ni siquiera los “contenidos mínimos” del COPFP y los “criterios”, formulados por este código y la LOOTUGS, establecen los contenidos específicos de las determinaciones de estos planes, vale insistir: los términos de referencia concretos de orden legal, por tanto obligatorios, para su redacción. No basta que las normas vigentes reiteradamente señalen que los PDOT se elaborarán en el “marco o ámbito de las competencias” de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- c) Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenamiento territorial cantonal se formularán “(...) *con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”, la LOOTUGS genera un nuevo plan, el “*Plan de uso y gestión de suelo*”, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística –entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en tanto categoría de la primera– y que, en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes constituyen procesos que encierran justamente una fase de gestión o ejecución –la gestión territorial o urbanística–; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos específicos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase.
- d) Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los Gobier-

nos Autónomos Descentralizados, bajo esa misma condición, a fin de posibilitar la formulación de los PDOT y por extensión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional; pues este enfoque permite:

- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, *vale decir* integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales;
 - Integrar la planificación de estas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que, para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
 - Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.
- e) Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras se destacan la discriminación de las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial cantonales y las de los planes de uso y gestión de suelo —situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística—, y en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en urbano y rural, la definición de categorías de ordenación y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.
- f) En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, que los planes se formulen estrictamente en el marco de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.
- g) Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensiblemente en sus contenidos, impidiendo la integración horizontal. Nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población. Las articulaciones entre niveles de planificación, dispuestas por la Constitución, seguirán siendo discrecionales, y la misma suerte correrán las articulaciones específicas —igualmente—, en materia de ordenación territorial, y deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo.
- h) Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo, y las inversiones requeridas para alcanzarlos. Más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.
- i) Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central —dado el “carácter vinculante” y el “obligatorio cumplimiento” de sus determinaciones—, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio. Así, se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.
- f) En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, que los planes se formulen estrictamente en el marco de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.
- g) Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensible-

2. Propuesta para el debate

2.1. Consideraciones previas. A fin de formular -con el debido sustento y coherencia- las determinaciones del componente territorial del PDOT Cantonal, esto es, del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal (POT Cantonal) conteniendo al Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), es necesario efectuar las siguientes consideraciones previas:

- a) Las determinaciones del llamado “componente estructurante del PUGS”, por su alcance e incidencia en el territorio, tal como recoge la LOOTUGS en su

Artículo 28, cuanto en su Reglamento en el Artículo 13, deben formar parte del modelo territorial objetivo cantonal; sin perjuicio de que, manteniendo en lo posible las denominaciones constantes en dichos cuerpos legales, se exponga desde la perspectiva de la ordenación territorial las precisiones y recomendaciones destinadas a facilitar su formulación. En la condición expuesta se hallan las determinaciones: i) “clasificación del suelo” y ii) “subclasificación del suelo”;

- b) Forman parte de éstos “la delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural” y “la asignación de los tratamientos”. No obstante, es necesario que estas determinaciones se integren también al modelo territorial objetivo, en la medida que -el señalamiento de los usos de suelo desde el punto de vista técnico- debe realizarse considerando tales delimitación y asignación.

Al respecto vale precisar que la ordenación territorial dispone, por una parte y en tanto producto del análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, más concretamente de su prospección, la identificación de unidades territoriales –cuadrícula, homogéneas, no homogéneas o funcionales–, que configuren la manifestación de sus elementos, procesos y transformaciones; y, por otra, la determinación de sus valores ambientales –ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos–, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Tales unidades constituyen sectores territoriales básicos en la fase de diagnóstico y en la secuencia de la toma de decisiones para su ordenación, vale decir, en la construcción del modelo territorial objetivo, y conceptualmente incluyen asimismo a los asentamientos urbanos propiamente, a las áreas periurbanas y a los poblamientos rurales. Ver Figura 1

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

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

- c) Si bien la inclusión de la asignación de los usos de suelo en el modelo territorial objetivo permite dar pleno cumplimiento a la disposición del Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, relativa a la competencia municipal de regular el uso del suelo a través del POT Cantonal, la estructura de usos prevista por la LOOTUGS amerita consideraciones específicas.

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

La ordenación territorial enseña que la asignación de usos de suelo seleccionados se efectuará justamente a las zonas según categorías de ordenación, a fin de normar la relación territorio-actividades humanas, diferenciando generalmente para ello los usos vocacionales y permitidos –sin limitaciones, con limitaciones y sometidos a evaluación de impacto ambiental–, e identificando los respectivos usos prohibidos. Esta asignación supone el respeto a la lectura del medio físico y la consideración de la funcionalidad del sistema, el uso múltiple del espacio y la coherencia de los elementos físicos con el entorno.

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

En el POT Cantonal:

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

En los PUGS:

- Asignación de los usos de suelo permitidos a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones y permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental.
- Para el efecto se considerarán el tratamiento y los usos vocacionales asignados a cada una de dichas unidades, a fin de alcanzar la correlación necesaria. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.
- Identificación de los correspondientes usos prohibidos.

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

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

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

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

- f) La regulación de la ocupación del suelo, componente que merece la misma importancia del uso –pues se trata asimismo de una competencia constitucional otorgada a los gobiernos municipales–, es motivo de una disposición muy concreta en la propia LOOTUGS, en su Artículo 24, que teniendo justamente la rúbrica “Ocupación del suelo” dispone:

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

Siendo técnicamente válida esta disposición, es necesario entonces que los POT Cantonales –tal como ocurrió con las primeras generaciones de estos planes, por lo menos con los debidamente elaborados–, regulen la ocupación del suelo rural a través de las normas sobre tamaños mínimos de parcelas, carac-

terísticas de las edificaciones —implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción—, instalaciones y otros. Se trata entonces de un conjunto de determinaciones que debe incluirse en el componente normativo del POT Cantonal.

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

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

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

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

Corresponde a los programas previstos en el Artículo 42 del COPFP en su numeral 2 de la “Propuesta” de los PDOT, pero que se hallan confundidos con los “objetivos estratégicos de desarrollo”, “políticas”, “estrategias”, “resultados”, “metas deseadas” e “indicadores”, que se supone configuran “*la visión de mediano plazo*”.

Es plenamente válido optar por la figura de los planes sectoriales para el ejercicio de las competencias de este carácter, los cuales pueden contener programas y proyectos. Así lo reconoce incluso el COPFP para la planificación del desarrollo y la ordenación territorial en el nivel nacional, cuando en sus Artículos 12 y 40.2 establece los “planes sectoriales del ejecutivo” y dispone acertadamente que éstos deberán “articularse con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional”.

Era de esperarse que, manteniendo coherencia, el COPFP establezca igualmente la figura de los planes sectoriales en relación a los PDOT de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pero no ocurrió así, pues dicho código en su Artículo 13 “De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”, crea esta figura de planes para “detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”. No obstante, también dispone que los “planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”, advirtiendo que no podrán modificar a los PDOT. En rigor los planes sectoriales forman parte de los PDOT, pues sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales integran

la imagen objetivo y sus dimensiones territoriales, el modelo territorial objetivo. Por esto mismo vale insistir que solamente la ejecución o gestión de estos planes son los que finalmente transforman positivamente la realidad, es decir, permiten transitar a la imagen objetivo y al modelo territorial objetivo.

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

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

En la Figura 2 se presenta una opción metodológica para la formulación del PDOT Cantonal incluyendo al PUGS y que tiene de antecedente la propuesta para los PDOT de los niveles subnacionales antes de la vigencia de la LOOTUGS (2).

2.2. Determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal conteniendo al Plan de Uso y Gestión de Suelo. Las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal se formularán, considerando los resultados del diagnóstico integral y la perspectiva

del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de planificación territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o impartidos por el órgano rector, la imagen objetivo y las articulaciones a los niveles superiores e inferiores de planificación y a los territorios del mismo nivel.

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

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

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

A.1. Objetivos estratégicos específicos. Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos, y para el efecto el Plan considerará los resultados, las determinaciones y articulaciones antes señaladas, y en calidad de elementos orientadores los fines de la planificación y los objetivos que subyacen para la ordenación territorial en la Constitución (4).

A.2. Medio físico. En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

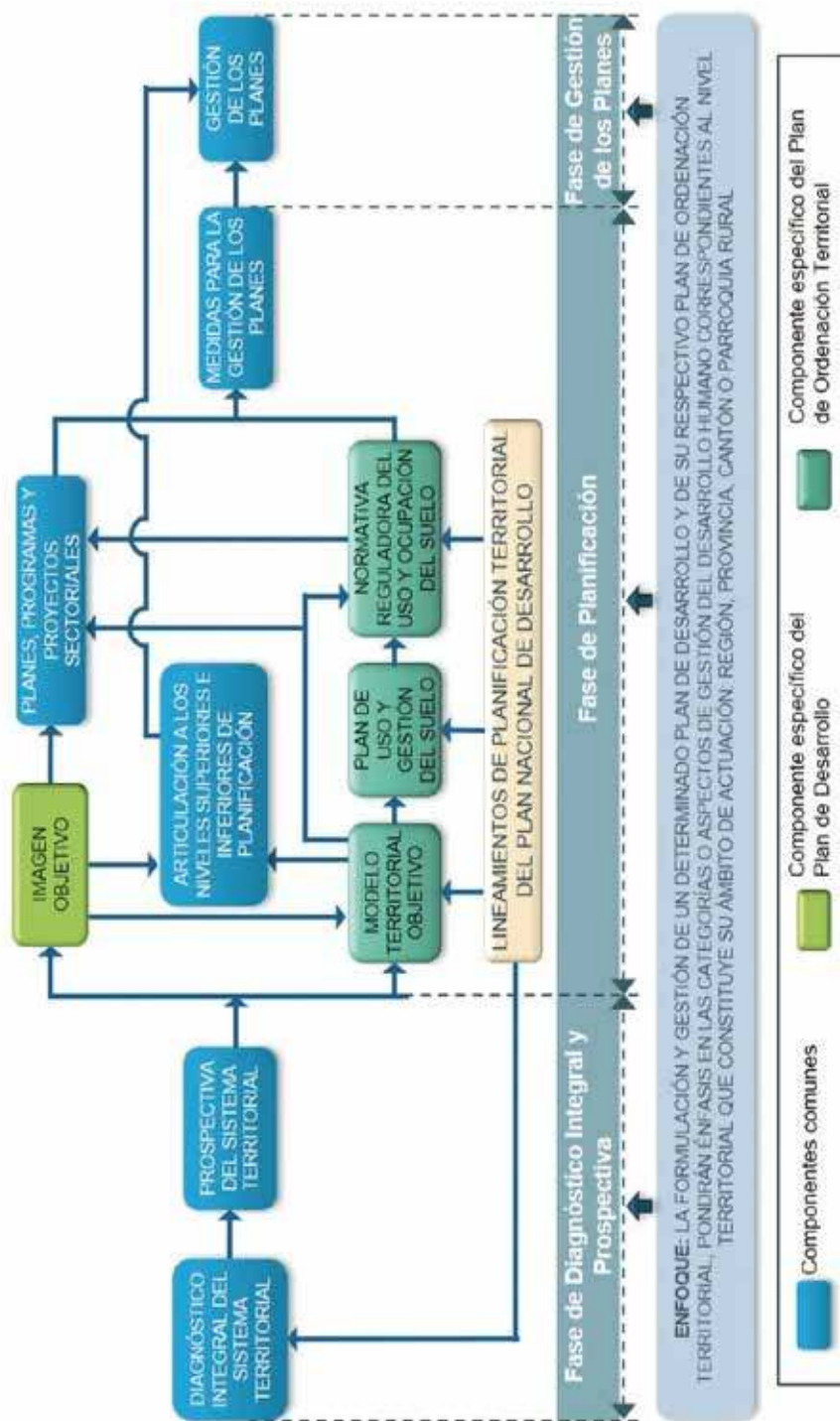


Figura 2: Fases del proceso Metodológico para la formulación del PDOT Cantonal.

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

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

- b) Subclasificación del suelo rural: en “producción”, “aprovechamiento extractivo”, “expansión urbana” y “protección” (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, y Artículo 19 de la LOOTUGS).

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

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

- c) Definición en el suelo rural de los “*polígonos de intervención territorial*” (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 41 de la LOOTUGS).

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

- d) Asignación de categorías de ordenación o tratamientos a los polígonos de intervención territorial rurales (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución;

Artículo 42 de la LOOTUGS y Artículo 18 del Reglamento a la LOOTUGS).

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

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

- e) Demarcación de áreas en función de los tipos de riesgo existentes y actuarán en calidad de condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o tratamientos, tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras. (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización).
- f) Delimitación en el área rural cantonal de los territorios, que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón (Artículo 264, Numerales 1 y 8 de la Constitución).
- g) Demarcación en el territorio rural cantonal de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, debiendo incluir los tramos comprendidos o que bordeen a los poblamientos rurales (Artículo 264, Numerales 1 y 10 de la Constitución).
- h) Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, diferenciando su aprovechamiento en explotaciones mineras en activo y de reserva minera (Artículo 264, Numerales 1 y 12, de la Constitución).
- b) Asignación de usos de suelo generales vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de asentamientos del cantón (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 22 de la LOOTUGS).
- c) La distribución de la población cantonal para el período de planificación, entre los asentamientos urbanos y en el suelo rural, cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial, en términos de tamaños de población y densidades (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

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

A.4.- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

A.3. Población y actividades. En relación a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Asignación de usos de suelo propiciados o vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural, pudiendo ser coincidentes, lo cual indica que el polígono es asignado con motivo de un aprovechamiento racional; o no coincidente, debiendo cambiarse el uso de suelo por el propiciado en caso de incompatibilidad, o superponerlo si es compatible (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- a) La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, primariamente las cabeceras de las parroquias rurales, articulado a su unidad o unidades espaciales urbanas de mayor rango (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, y definirá su jerarquía en función de los roles y funciones de los asentamientos, elemento al cual se suman la localización, las áreas de servicio y el tamaño mínimo de los asentamientos.
- b) Dimensionamiento y localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento

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

ambiental; al control de tránsito y el transporte público; y, a la salud, educación, al desarrollo social, cultural y deportivo y a la prevención, protección, socorro y extinción de incendios (Artículos 264, Numerales 1, 4, 6 y 7, y 13 de la Constitución).

Al respecto se observará:

- La definición -en cada caso- del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos que requieren esta condición espacial, estableciendo adicionalmente las determinaciones específicas para el efecto y que serán observadas por el respectivo plan de ordenación urbanística en la selección del sector y predios urbanos.
 - La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones, que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella, observando las determinaciones del Plan para la o las unidades territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizando su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato.
 - Esta ordenación incluirá la confirmación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones ya existentes y tratándose de los servicios cuyas competencias se hallen centralizadas, como los de energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, la ordenación se coordinará con las empresas proveedoras.
- c) Ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones y de otras redes de servicios públicos que pudieran crearse, en términos de su trazado y características (Artículo 264, Numerales 1 y 4 de la Constitución).

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

- d) Ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos,

lagos y lagunas, debiendo incluir los tramos viales correspondientes a los poblamientos rurales (Artículos 264, Numerales 1 y 11, y Artículo 375, Numeral 8 de la Constitución).

- e) La delimitación de los conjuntos o en su caso de estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo otras obras civiles de interés: caminos, puentes y canales, por ejemplo, que se encuentren en uno y otro caso en el área rural o en los poblamientos rurales; así como el señalamiento de las centralidades históricas existentes en las áreas urbanas (Artículo 264, Numerales 1 y 8 de la Constitución).
- f) Demarcación de zonas en el área rural y, en su caso, los poblamientos rurales que ameriten programas de vivienda de interés social: de mejoramiento o rehabilitación habitacional y en su caso de viviendas de planta nueva; y, la indicación de los programas requeridos por las áreas urbanas (Artículos 264, Numeral 1, y Artículo 375 de la Constitución).
- g) Localización coordinada en el territorio cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esta condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) o en los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Artículos 260 y 264, Numeral 1 de la Constitución).

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

La localización coordinada en el área rural o en los centros urbanos del cantón supone observar, en

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

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

Tal localización coordinada se producirá en los términos ya señalados.

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

B.1. Población y actividades.

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

Los usos permitidos sin limitaciones corresponden a actividades que se admiten, pero que no se propician; en tanto que, los usos permitidos con limitaciones significa que las actividades se admiten bajo las condiciones estipuladas en licencias o informes

emitidos por la municipalidad respectiva. Finalmente, los usos permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental, suponen actividades que se admiten en las condiciones determinadas en este proceso técnico administrativo.

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

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

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

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

B.2. Gestión del suelo rural.

- a) Señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales, que serán motivo de aplicación de instrumentos de gestión del suelo (Artículo 42 de la LOOTUGS).
- b) Asignación de instrumentos de gestión del suelo, tales como: regularización de la posesión agraria, redistribución de tierras, delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, afectación, regulación del fraccionamiento; y, saneamiento (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución; y Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115 de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales).

C. El Componente Normativo: la regulación del uso y ocupación del suelo cantonal. Constituye una de las tres líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales para alcanzar el modelo territorial objetivo cantonal, conjuntamente con el componente de inversiones y las medidas de gestión, que se abordan más adelante. Se trata del conjunto de reglas a las cuales deben ajustarse

los usos de suelo, expresamente asignados por el Plan, es decir, las actividades humanas propiciadas y permitidas, y aquellos que no estando previstas por él, pueden ser motivo de localización observando dichas reglas.

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

C.1. Normas relativas al medio físico.

- Normas generales: Corresponden al elemento pasivo de la relación territorio-actividades humanas y abordan los aspectos comunes a toda la circunscripción cantonal de los elementos y procesos del medio físico. Se formularán para la protección, conservación, mejora, regeneración o recuperación del suelo, vegetación, fauna, complejos fluviales, acuíferos subterráneos, embalses, espacio costero, medio marino, paisaje y patrimonio geológico; y, la explotación de los recursos (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Estas normas incluirán las necesarias para la mejora paisajística de los territorios degradados del cantón, especialmente de los existentes en las periferias de los asentamientos urbanos y para la restauración o rehabilitación paisajística de ámbitos con un elevado grado de deterioro o con una alta incidencia en la percepción del territorio (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Normas particulares: Para cada zona según los tratamientos previstos -categorías de ordenación territorial-, en términos de: i) definición del tratamiento y su localización cartográfica; ii) criterios que se adoptan con respecto al tratamiento; y, iii) normas con respecto a los usos de suelo que se propician, permiten y prohíben (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

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

C.2. Normas relativas a la población y actividades.

- Normas generales: Estas en cambio se refieren al elemento activo de la ya señalada relación y serán elaboradas desde la óptica del medio físico hacia las actividades asignadas, considerando los aspectos comunes de cada una de éstas a todo el ámbito cantonal. Se trata de regular los comportamientos de las actividades humanas, entre ellas las extractivas, la agricultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, industrias agrícolas, turísticas y recreativas. Esta normativa pondrá énfasis en la regulación de influentes, efluentes y presencia de edificaciones e instalaciones, a fin de conseguir una gestión respetuosa con el medio físico; y, conjuntamente con las anteriores, pueden ser prolongaciones, complementaciones o adaptaciones de la normativa nacional (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Normas particulares: Para regular la distribución espacial de la población entre los asentamientos urbanos, áreas periurbanas, poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas; y, al suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial. Estas normas podrán expresarse en términos de tamaños de población óptimos, máximos y/o mínimos, dependiendo de las determinaciones del modelo territorial objetivo para cada asentamiento (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

C.3. Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

- Normas generales: Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en la condición de criterios territoriales locales para: i) la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal; ii) la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por los planes sectoriales; iii) la intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas, que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales, por ejemplo, identificados e inventariados por el Plan en el área rural o en los poblamientos rurales; iv) la construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en los predios rurales y en los poblamientos rurales; y, v) el planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación (Artículo 264, Numerales 1, 4, 6, 7, 8, 11 y 13 de la Constitución).
- Normas particulares: Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según tratamientos o categorías de ordenación territorial; incluyen las relativas a la ocupación del suelo propiamente por los usos: tamaños mínimos de parcelas, características de las edificaciones –implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción–, instalaciones y otros. La formulación de estas determinaciones podrá orientarse adicionalmente y en lo técnicamente aplicable, por los “componentes” previstos en el Artículo 21 “Norma urbanística para bienes y servicios privados” del Reglamento a la LOOTUGS, así como por los criterios expuestos en su Artículo 25 “Asignación de edificabilidad”.

D. El Componente de Inversiones: Los Planes Sectoriales del PDOT Cantonal. El componente de inversiones, bajo la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, constituye otra de las líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales y en general de los PDOT. Por lo que, en el marco del enfoque ya sustentado, a continuación se identifican –sin ánimo

concluyente– los planes sectoriales con fuertes incidencias o dimensiones territoriales, las cuales estructuran justamente el modelo territorial objetivo:

D.1. Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y de manejo de desechos sólidos. (Artículo 264, Numeral 4 de la Constitución).

D.2. Plan de tránsito y transporte público. (Artículo 264, Numeral 6 de la Constitución).

D.3. Plan de equipamiento comunitario de alcance cantonal. (Artículo 264, Numeral 7 de la Constitución).

D.4. Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural. Determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto (Artículo 264, Numeral 8 de la Constitución).

D.5. Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. (Artículo 264, Numeral 11 y Artículo 375, Numeral 8 de la Constitución).

D.6. Plan de explotación de materiales áridos y pétreos. (Artículo 264, Numeral 12 de la Constitución).

D.7. Plan de vivienda. (Artículo 375 de la Constitución).

D.8. Plan de gestión de riesgos. (Artículo 140 del COOTAD).

D.9. Planes relacionados con las categorías o aspectos de la gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.

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

E. Medidas para la gestión del PDOT Cantonal. Corresponde a la formulación del “Modelo de gestión” que establece el COPFP para el PDOT Cantonal –y en general de los PDOT–, en su Artículo 42. Se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece dicho plan; esto es, de la regulación del uso y ocupación del sue-