

# El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial

Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA (1)  
& Lorena VIVANCO CRUZ (2)

(1) Geógrafo urbanista  
(2) Arquitecta urbanista

**RESUMEN:** El ordenamiento jurídico configurado por la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece un nuevo sistema de reparto de competencias del Estado ecuatoriano, teniendo lugar en la actualidad su redistribución entre los distintos entes político administrativo que lo conforman. Dentro de estas competencias el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo han sido objeto de una reciente legislación que ha definido de forma más precisa su objeto y alcance. El artículo expone los rasgos esenciales de la organización territorial del Estado y de la distribución de competencias y analiza el contenido y alcance del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, el modo en que se articulan con las políticas sectoriales con incidencia territorial y los problemas que, a juicio de los autores, presenta la indefinición del modelo de articulación interinstitucional establecido.

**DESCRIPTORES:** Coordinación intersectorial. Coordinación intergubernamental. Ordenación del territorio. Planificación sectorial. Urbanismo.

## Territorial legislation and town planning in Ecuador and their shared responsibilities

**ABSTRACT:** The legal system shaped by the Constitution of the Republic of Ecuador (2008) establishes a new system for sharing the responsibilities of the Ecuadorian State, with the redistribution currently taking place between the different administrative political entities forming it. Within these responsibilities, Territorial Legislation and Town Planning have been the object of recent legislation that has defined their aim and extent more precisely. The article

---

Recibido: 23.11.2016; Revisado: 06.04.2017

Correo electrónico: [manuel.benabent@gmail.com](mailto:manuel.benabent@gmail.com); [lorena.vivanco@ucuenca.edu.ec](mailto:lorena.vivanco@ucuenca.edu.ec)

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

sets out the essential characteristics of the regional organisation of the State and of the distribution of responsibilities, and analyses the content and extent of Territorial Legislation and Town Planning; as well as the way in which they are connected with sectoral policies affecting territories and the problems which, in the authors' opinion, the imprecision of the established model of coordination between institutions presents.

**KEYWORDS:** Inter-sectoral coordination. Inter-governmental coordination. Territorial organisation. Sectoral planning. Town planning.

## 1. Introducción

La planificación territorial tiene sus primeras expresiones en el ámbito urbano a partir de la década de los cuarenta del pasado siglo, época en la que hubo una fuerte influencia del urbanismo moderno y del funcionalismo en el Ecuador.

En el ámbito de la planificación urbana se formularon los denominados planes reguladores en algunas ciudades ecuatorianas como Quito, Cuenca, Loja, Latacunga e Ibarra, entre otras, pero esta experiencia no fue generalizada (PAUTA, 2013; CORDERO 2014) y muchos cantones (municipios) no han tenido nunca planificación urbanística. No ha sido hasta 2008, con la nueva Constitución, que configura el Ordenamiento del Territorio como una nueva competencia cuando se hace obligada la planificación.

El ordenamiento jurídico instituido a partir de la Constitución, define nuevos instrumentos de planificación; así, en lugar de los Planes de Desarrollo Físico Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano establecidos en la antigua Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente hasta octubre de 2010, se establecen los Planes de Ordenamiento Territorial<sup>1</sup>.

Este Plan es obligatorio y está estrechamente vinculado con la programación de las inversiones públicas, de manera que es una condición para el acceso a los recursos financieros del Estado, pues de acuerdo con el artículo 49 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) han de ser referentes para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); esto es, las regiones, provincias, can-

tones y parroquias rurales. Por este motivo, todos los niveles de gobierno cuentan desde 2010 con esta figura de planificación, que requiere, normalmente, ser actualizada, es decir, modificada o revisada, al inicio de cada gestión para adaptarla a las políticas de los nuevos gobiernos elegidos.

Se ha producido así, en muy poco tiempo, un gran desarrollo de la planificación de Ordenamiento del Territorio, cuando apenas se contaba con formación especializada y experiencia en esta materia, lo que ha tenido como consecuencia, en la mayoría de los casos, una deficiente calidad de estos documentos, pero también, dada su obligatoriedad, un rápido aprendizaje y en algunos casos una mejora en sus contenidos en la primera actualización de estos planes en 2015.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), aprobada en julio de 2016, ha definido los instrumentos de planificación urbanística cubriendo así al vacío producido por la derogación de la mencionada Ley Municipal, posibilitando la unificación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística de todos los cantones.

La Constitución define un Estado descentralizado, que entraña el reparto del poder político y administrativo entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo que a su vez se traduce en la distribución de competencias entre los mismos. Esta distribución competencial y la obligatoriedad de los planes y su vinculación financiera exige el diseño y aplicación de mecanismos de coordinación entre las instituciones sectoriales del Gobierno Central y las instancias descentralizadas, y de

<sup>1</sup> Los planes de ordenamiento territorial establecidos en la Constitución han dado en denominarse como planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Código Orgánico

de Planificación y Finanzas Públicas, así como posteriormente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.

éstas entre sí, de manera que la gestión de los distintos niveles territoriales sea ampliamente concertada. Cuestión esencial para la debida aplicación del Ordenamiento del Territorio.

Tras haber transcurrido 8 años desde la nueva Constitución y apenas algunos meses desde que entrará en vigor la LOOTUGS, es oportuno efectuar una reflexión sobre la experiencia desarrollada, basada esencialmente en la legislación producida debido a que son pocos los autores (LOZANO, 2008; PAUTA, 2013, 2014a, 2014b; CORDERO, 2012 y 2014; CASTRO, 2012 y 2014; HERNÁNDEZ 2010 y 2012) que han hecho contribuciones sobre esta temática en el asunto que nos ocupa, y menos aún sobre la nueva Ley aprobada, lo que ha redundado en una limitada bibliografía que resalte los mecanismos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los diferentes niveles de gobierno y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el Gobierno Central.

A estos efectos, en este artículo se hace un análisis en torno al contenido del Ordenamiento del Territorio y el Urbanismo y al modo en que se articulan los planes entre sí y con la planificación sectorial de incidencia territorial del Gobierno Central. El propósito es construir una síntesis comprensiva que permita al lector no familiarizado conocer las características del sistema y los problemas que presenta, derivados de una articulación competencial, a nuestro juicio, no debidamente resuelta.

## 2. La Organización político-administrativa del Estado ecuatoriano y la distribución de competencias

La Constitución de 2008 ha supuesto cambios importantes en torno a la organización territorial del Estado. Diferentes autores (LARREA, 2012; MORALES & MORALES, 2012; FALCONI & BEDÓN, 2012, y ESPINOSA, 2012) han resaltado la particularidad de estos cambios en relación con la anterior Constitución de 1998, fundamentalmente porque ha dado lugar a: la incorporación de un nuevo nivel territorial de gobierno, las regiones, así como a la creación de los regímenes espe-

ciales; el establecimiento de un nuevo sistema de distribución de competencias; y un nuevo sistema de asignación de los recursos financieros.

Respecto a la organización territorial, el Estado ecuatoriano se organiza en regiones, aún no constituidas, 24 provincias, 221 cantones y 816 parroquias rurales. Adicionalmente, por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental, pueden constituirse en regímenes especiales de gobierno los distritos metropolitanos, que se conforman por la agrupación de los cantones; la provincia de Galápagos, que se institucionaliza como un régimen especial de gobierno por sus características ambientales; y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, que son formas de gobierno y administración organizadas acordes a sus propias normas de convivencia, organización social y autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

En cuanto al sistema de reparto competencial se establece una definida distribución de los sectores de actividad o materias, que se clasifican de acuerdo con el artículo 110 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) en privativos, estratégicos y comunes<sup>2</sup>, siendo los dos primeros asignados al Gobierno Central por su naturaleza y alcance nacional y siendo el tercero descentralizable a los distintos niveles de gobierno instituidos.

En relación con la asignación de los recursos financieros, la Constitución de 2008 establece los principios y criterios de participación en el presupuesto general del Estado, que han de ser automáticos, mediante la correspondiente formulación de los componentes que determina el sistema de distribución, así como los mecanismos para costear las competencias que serán transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (HERNÁNDEZ, 2012), rompiendo así el mecanismo de distribución competencial a la «carta» que establecía la anterior Constitución de 1998 (FALCONI & BEDÓN, 2012).

En este marco jurídico se efectúa el reparto competencial, que presenta una mayor o menor descentralización según materias. Cada competencia comprende un conjunto de facul-

<sup>2</sup> Son sectores competenciales privativos, entre otros, la defensa nacional; el orden público; las relaciones internacionales; y la política tributaria y son estratégicos los que tienen una influencia decisiva económica, social, política o ambiental en el país, como la energía, telecomunicaciones,

o los recursos naturales no renovables (artículo 111 COOTAD). Por otra parte, son sectores comunes la ordenación del territorio, la educación, sanidad, vivienda, carreteras, etc., susceptibles de mayor o menor descentralización y desconcentración (artículo 112 COOTAD).

tades<sup>3</sup> (rectoría, planificación, regulación, control y gestión) que son atribuidas a los distintos niveles de gobierno.

La referencia en la Constitución y en el COOTAD a competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados no debe entenderse en el sentido de que éstas sean plenas como en el sistema español. La mayoría de las que se denominan exclusivas lo son en el sentido de que algunas de las facultades les corresponden íntegramente a un determinado nivel de gobierno, pero no en el sentido de la totalidad de las facultades. Estamos pues ante un estado unitario que descentraliza determinadas facultades, resultando de ello una autonomía más administrativa que política.

Como se observa en la FIG. 1 determinadas competencias aparecen distribuidas entre todos los niveles de gobierno, como la planificación del desarrollo, el fomento de actividades productivas, el ordenamiento del territorio, el hábitat, la vivienda, o las infraestructuras viarias, lo que requiere una adecuada articulación interinstitucional para evitar disfuncionalidades. Eso da lugar a una necesaria colaboración interadministrativa entre niveles de gobierno no siempre fácil de realizar, dando lugar a controversias (EGAS, 2010; ANDRADE, 2010). Normalmente las facultades de rectoría y legislación de la mayoría de las competencias comunes son del Gobierno Central y la planificación es concurrente entre los distintos niveles de gobierno.

FIG. 1/ Sistema de competencias en el Ecuador

Reparto competencial	Gobierno Central	GAD Regionales	GAD Provinciales	GAD Municipales/ Distritales	GAD Parroquiales Rurales
Planificación Nacional	Art. 261 Art.10, COPFP				
Planificación del desarrollo	Art.275	Art.262	Art.263	Art. 264	Art. 267
Defensa Nacional	Art. 261				
Zonas Desarrollo Económico Especial	Art.10, COPFP				
Fomentar actividades productivas		Art. 262	Art. 263		Art. 267
Ordenamiento Territorial	Art. 26, COPFP; Art. 9 LOO- TUGS	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Hábitat	Art. 375	Art.375	Art. 375	Art. 375	Art.375
Vivienda	Art. 261 y 375	Art.375	Art. 375	Art. 375	Art.375
Uso del suelo (Urbanismo)				Art. 264	
Patrimonio arquitectónico, cultural y natural				Art. 264	
Educación	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Salud	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Espacios públicos				Art. 264	Art. 267
Infraestructuras viarias	Art. 314	Infraestructura regional Art. 262	Infraestructura rural provincial Art. 263	Infraestructura urbana Art. 264	Infraestructura parroquial Art. 267

<sup>3</sup> Según el artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas «la rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas [...]». «La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones [...]». «La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado

cumplimiento de la política pública [...]». «El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos [...]». Finalmente, «la gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos [...]».

Fig. 1/ Sistema de competencias en el Ecuador

Reparto competencial	Gobierno Central	GAD Regionales	GAD Provinciales	GAD Municipales/ Distritales	GAD Parroquiales Rurales
Puertos y Aeropuertos	Art. 261, 314 y 394				
Tránsito y Transporte público	Art. 394	Art. 262		Art. 264	
Comunicaciones y Telecomunicaciones	Art. 261 y 314				
Áreas naturales protegidas y recursos naturales	Art. 261				
Gestión del riesgo	Art. 261				
Recursos forestales	Art. 261				
Recursos energéticos	Art. 261 y 314				
Recursos hídricos	Art. 261				
Planificación, gestión y aprovechamiento del agua	Art. 318				
Gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas		Art. 262			
Gestionar obras en cuencas y microcuencas			Art. 263		
Planificar y construir sistemas de riego	Art. 314		Art. 263		
Agua potable	Art. 314			Art. 264	
Saneamiento	Art. 314			Art. 264	
Depuración de vertidos				Art. 264	
Desechos sólidos				Art. 264	
Acceso y uso playas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 264 y 375	Art. 375
Acceso y uso riberas de ríos, lagos y lagunas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 264 y 375	Art. 375
Minería e hidrocarburos	Art. 261				
Materiales áridos y pétreos				Art. 264	
Control de incendios				Art. 264	

## Notas:

- Los artículos citados son de la Constitución excepto los indicados como (COPFP) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; (LOOTUGS) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
- Los artículos de la Constitución 314, 318, 375 y 394 no son competencias exclusivas, como tampoco el artículo 10 del COPFP.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador (2008), COPFP (2010) y LOOTUGS (2016). Elaboración propia.

Del análisis de la FIG. 1 puede deducirse tres cuestiones esenciales; en primer lugar, que el Ordenamiento del Territorio es una competencia presente en todos los niveles de gobierno; en segundo lugar, que es una competencia con distinto alcance en cada nivel de gobierno pues cada uno de los GAD tiene competencias distintas a las que el Ordenamiento del Territorio puede vincular con sus determinaciones y, en

tercer lugar, que para que sea factible su aplicación se requiere su adecuada articulación con las competencias sectoriales y territoriales de los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, el Urbanismo se constituye en una materia inserta en el Ordenamiento Territorial que es de competencia de los cantones. En torno a estas cuestiones se desarrollan los siguientes epígrafes de este artículo.

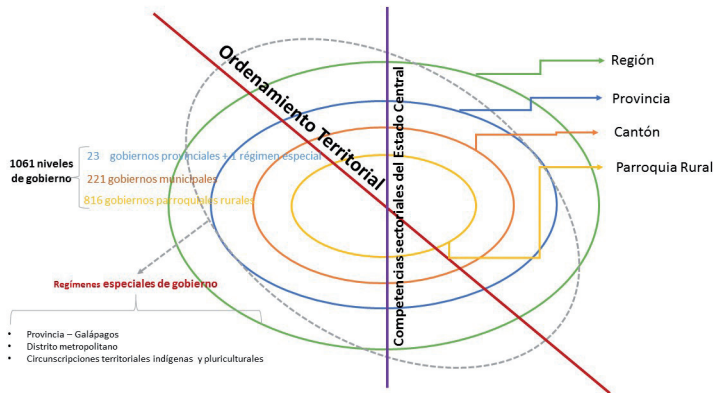


FIG. 2/ Organización Territorial del Estado ecuatoriano y su relación respecto del reparto competencial del Ordenamiento Territorial

Fuente: Constitución de la República del Ecuador (2008), COOTAD (2010). Elaboración propia

### 3. El contenido y alcance del Ordenamiento del Territorio

MASSIRIS (2012a y 2012b)); SÁNCHEZ L. & GUTIÉRREZ A. (2011); LÓPEZ, M. (2015), afirman que, en general, los países latinoamericanos han entendido el Ordenamiento del Territorio como una política de Estado y un proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una determinada organización del uso y la ocupación del territorio y orientar su transformación de acuerdo con cuatro propósitos centrales:

- Resolver o prevenir conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales desde una perspectiva de planificación física espacial.
- Propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente para garantizar el crecimiento económico o la habitabilidad de los territorios desde una perspectiva de desarrollo sostenible.
- Reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por uso u ocupación inadecuada de los territorios desde una perspectiva de gestión del riesgo y/o adaptación al cambio climático.
- Resolver los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por la lógica espacial de los modelos económicos implementados, desde una perspectiva de desarrollo territorial integral.

Puede señalarse que el Ordenamiento del Territorio en el Ecuador no se aparta de estos propósitos, poniendo el énfasis en la vinculación de la planificación del desarrollo con la propia planificación física integral, como hemos señalado

anteriormente, al fusionarse estas planificaciones en un único instrumento.

En la Constitución de 2008, se consagra por primera vez el Ordenamiento del Territorio señalando que

“la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados» (artículo 241)

y lo dispone como uno de los objetivos del desarrollo, el cual debe

“promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado» (artículo 276).

En suma, el Ordenamiento Territorial se establece por referencia no a un sector o área concreta de la actividad pública sino a una política pública que integra a diferentes sectores. Es, por tanto, una política pública compleja que se sirve instrumentalmente de las distintas materias.

No obstante, la Constitución no define expresamente el objeto del Ordenamiento Territorial y no será hasta la aprobación de la LOOTUGS que se concrete en su artículo 10, siendo éste la utilización racional y sostenible de los recursos; la protección del patrimonio natural y cultural; y la implementación de normas que orientan la formulación y ejecución de políticas públicas. Por otra parte, el artículo 9 de esta Ley explicita que el Ordenamiento Territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para

viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.

El propósito del Ordenamiento Territorial queda pues definido de manera general en esta Ley y se concreta específicamente en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los GAD o en la Estrategia Territorial Nacional (ETN), instrumento de planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, respecto a la ETN, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece en su artículo 36.1 que la misma tiene por objeto orientar las decisiones de planificación territorial de escala nacional, siendo vinculante para los GAD y comprende

“los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los gran-

des equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.»

Respecto a los PDOT este Código establece en su artículo 41 que tienen por objeto

“ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo.»

Este objeto concreto de los PDOT se hace específico para las distintas entidades político-administrativas de los GAD según sus competencias respectivas (Ver FIG. 1), lo que hace que su alcance sea distinto para cada uno de estos niveles de gobierno, tal como se indica en la FIG. 3.

Fig. 3/ Alcance del ordenamiento territorial en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Gobiernos Autónomos Descentralizados	Alcance de los planes de ordenamiento territorial (COPFP, art. 44)	Alcance del componente de ordenamiento territorial de los planes (LOOTUGS, art. 11)
GAD Regionales	Definir el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, que sirve como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitar los ecosistemas de escala regional y las cuencas hidrográficas.</li> <li>- Localizar las infraestructuras hidrológicas, la infraestructura de transporte y tránsito; y, el sistema vial regional.</li> </ul>
GAD Provinciales		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrar el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.</li> </ul>
GAD Municipales o distritales (metropolitanos)	Definir, regular, controlar y sancionar el uso y ocupación del suelo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clasificar todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural</li> <li>- Definir el uso y gestión de suelo</li> <li>- Identificar los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital</li> <li>- Fomentar la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural.</li> <li>- Establecer garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.</li> </ul>
GAD Parroquiales Rurales	Coordinar con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales, las definiciones relativas al territorio parroquial rural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acoge el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial</li> <li>- Localiza obras e intervenciones en el territorio parroquial rural.</li> </ul>

Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016)..

En suma, el Ordenamiento Territorial es una política que pone el énfasis esencialmente en la organización equilibrada del territorio mediante la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios y la organización y estructura del sistema de asentamientos; y, en la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Esta política pone en evidencia que su asunción por todos los GAD ha de tener en cuenta la incidencia de todas las actuaciones de los poderes públicos por lo que ha de procederse a la colaboración entre las mismas para lograr los objetivos que le son propios.

#### 4. El Urbanismo

Si la Ley Municipal, y posteriormente el COOTAD, establecen, aunque de forma muy somera, algunos contenidos propios del Urbanismo no será hasta la LOOTUGS que se dispondrá de una más completa legislación sobre la planificación y la gestión urbanística.

La Constitución determina en su artículo 375 que para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda el Estado debe atender al diseño de estrategias y programas que consideren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano, y que se deben implementar políticas, planes y programas de hábitat y vivienda así como dotar de espacios públicos y áreas verdes; y el artículo 376 establece que para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, así como evitar la especulación.

Esto es, el mandato constitucional alude a que todos los niveles de gobierno han de contribuir a las políticas urbanas, y al mismo tiempo hace alusión a la gestión del suelo, que afecta al marco de convivencia más inmediata, al ámbito de lo local. Por ello el artículo 264 de la Constitución confiere a los gobiernos municipales la potestad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, lo que no ocurre en los restantes GAD.

La Constitución no utiliza el término Urbanismo, pero reconoce esta función pública en tanto que la regulación del suelo se refiere a un conjunto de facultades como la división del territorio en clases y subclases y sus condiciones de ocupación y aprovechamiento, que son propias históricamente de lo que se denomina como Urbanismo.

Queda por precisar si en Ecuador el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo son una misma competencia o dos competencias distintas. Al respecto, la Constitución no hace explícitamente una diferenciación competencial entre ambas, pero su lectura sistemática permite concluir que existe una clara distribución competencial. El Ordenamiento Territorial, de acuerdo con los artículos 261, 262, 263, 264 y 267, es competencia del Estado, regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y, asimismo, de acuerdo con el artículo 264, el Urbanismo (el uso y ocupación del suelo) es solo competencia de los cantones y distritos.

De acuerdo con ello la LOOTUGS hace explícita esta diferencia competencial cuando establece en su artículo 5 apartado 1 que

«la sustentabilidad es uno de los principios rectores que han de informar las competencias de Ordenamiento Territorial, gestión y uso del suelo»;

esto es, las cita textualmente en plural como competencias distintas.

El Ordenamiento Territorial y el Urbanismo son pues dos competencias diferentes y lo son en cuanto a su finalidad y escala, aunque a nuestro juicio no podemos decir que sean diferentes en cuanto a su objeto.

En lo que respecta a su objeto ambas, el Ordenamiento del Territorio y el Urbanismo, ordenan de forma integral el espacio bien es cierto que con una finalidad distinta. Como señala PAREJO (1998, pp. 301 a 306) para el caso español y que es aplicable en el caso ecuatoriano, el Ordenamiento del Territorio hace referencia a los aspectos más globales, generales y estratégicos del territorio, y el Urbanismo se ocupa de la regulación más detallada de los usos, la ocupación y la gestión del suelo. La finalidad del primero hace referencia a las decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes sobre el territorio, la del segundo a las decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos del suelo.

En cuanto a la escala son diferentes por cuanto el Urbanismo se desarrolla en el ámbito de lo local en tanto que el Ordenamiento Territorial alcanza hasta el ámbito estatal.

La LOOTUGS establece en su artículo 27 que los PDOT municipales y metropolitanos (distritales) contendrán un plan de uso y gestión del suelo (PUGS)<sup>4</sup> y determina en este mismo

<sup>4</sup> Sorprende el contenido de la norma que hace referencia a un plan dentro de otro plan.



artículo y en los artículos 28 y 29 el contenido sustantivo del PUGS, que divide en dos componentes: el componente estructurante, que ha de estar constituido por los contenidos de largo plazo y el componente urbanístico, que determinará el uso y edificabilidad del suelo urbano y rural y los instrumentos de gestión aplicables.

A nuestro juicio resulta incongruente la redacción del artículo 28 de la Ley que determina que el componente estructurante del PUGS; esto es, la definición del sistema de asentamientos humanos y de centralidades urbanas y rurales, la clasificación y subclasificación del suelo, el aprovechamiento urbanístico, uso y edificabilidad, la localización de las infraestructuras y los equipamientos, la distribución espacial general de las actividades, las áreas de protección de los recursos, etc.<sup>5</sup>, ha de responder al modelo territorial deseado según lo establecido en el PDOT y las disposiciones correspondientes a otras escalas del Ordenamiento Territorial, pues el propio contenido estructurante es, ni más ni menos, que lo esencial del modelo territorial.

El modelo territorial no es una abstracción sino el resultado concreto de decisiones de ordenación y son precisamente los contenidos del componente estructurante los que determinan ese modelo; no es primero un modelo territorial y luego en base al mismo el componente estructurante, sino que el propio componente estructurante es el que da lugar al modelo territorial; por ello, en las circunscripciones cantonales o distritales es razonable considerar que el modelo territorial cantonal es el componente estructurante del Plan de Uso y Gestión de Suelo.

No ocurre así en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD provinciales o regionales (cuando éstos últimos se constituyan) pues en estos planes no existe el Plan de Uso y Gestión de Suelo, pero no por ello el modelo territorial no deja de contener los componentes estructurantes del territorio.

## 5. La articulación del Ordenamiento del Territorio entre los distintos niveles de gobierno

Como hemos indicado el Gobierno Central y todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen competencias planificadoras en ordena-

ción territorial. Los planes ordenan las materias que son exclusivas de su competencia, pero para que exista una debida articulación la planificación debe coordinarse entre todos los niveles político-administrativos. Es más, tanto el diagnóstico territorial como la determinación del modelo territorial no son posibles si no se considera el conjunto de todas las actuaciones públicas, sean o no propias, que afectan al ámbito de plan, pues solo de esta manera se hace posible definir el modelo territorial deseado y el papel que han de jugar las competencias propias y ajenas para la consecución de ese modelo.

En un Estado en el que todos los niveles de gobierno cuentan con la competencia de Ordenamiento del Territorio es necesario crear espacios de consenso institucional, vertical y horizontal, entre los distintos niveles político-administrativos y entre los gobiernos del mismo nivel. Como sostiene ROMERO (2005, pp. 67), esto es importante puesto que

«gran parte de los conflictos de competencias interpuestos...en relación con políticas territoriales, tienen precisamente su base en los intentos de hacer lecturas forzadas de los principios de coordinación y cooperación, con resultado final en muchos casos de menoscabo, extralimitación o desbordamiento competencial por alguna de las partes. Por lo tanto, se debe contemplar, el sistema de planificación territorial como un eje estructurante de las políticas territoriales y sectoriales, ya que las acciones organizadas a través de la planificación del desarrollo y el Ordenamiento Territorial, pertenecen a todos los campos de las políticas.»

En efecto, como coinciden FARINÓS (2010) y MASSIRIS (2009), la gestión del Ordenamiento del Territorio no solo depende de la eficiencia de una organización territorial, sino también de la articulación y coordinación existente entre los distintos niveles político administrativos u organismos de las distintas entidades territoriales.

El carácter sistémico y multidimensional del Ordenamiento Territorial hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en dicho ordenamiento, lo cual, como indica MASSIRIS (2012), implica acciones concurrentes y armónicas entre éstas y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficiencia y eficacia de la coordinación es una cuestión crucial, pues si los mecanismos no funcionan se corre el riesgo

<sup>5</sup> La enumeración de los contenidos que conforman la parte estructurante del plan fue eliminada por veto presidencial (prerrogativa establecida en el artículo 137 de la Constitución)

al considerarse que no debía ser objeto de Ley sino de una Norma Técnica. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2016)

de fracasar en los propósitos que se buscan y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado.

La Constitución prevé la necesidad de esta coordinación intergubernamental, estableciendo en su Título V, Capítulo Cuarto, dos determinaciones generales:

- que los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales se articulan con la planificación nacional, y
- que los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se articulan entre sí.

De acuerdo con estas previsiones constitucionales el COPFP concreta en sus artículos 41, 42 y 44 la articulación de la planificación de la siguiente manera:

- a) Los PDOT regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes del nivel cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo (artículo 41).
- b) Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno considerarán la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente (artículo 42).
- c) El modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad de los planes del nivel regional y provincial se considerará como insumo para la asignación y regulación de uso y ocupación del suelo en los planes del nivel cantonal y/o distrital (artículo 44).
- d) Las decisiones del Ordenamiento Territorial de los gobiernos municipales y metropolitanos respecto a la regulación, control y sanción del uso y ocupación del suelo racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 44).
- e) Las definiciones relativas al territorio parroquial formuladas por las juntas parroquiales se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales (artículo 44).

Como puede observarse, las normas analizadas determinan la necesidad de articulación y lo que debe coordinarse pero no el procedimiento, que queda indefinido. A lo sumo lo que nos indica la LOOTUGS en su artículo 14 es

que el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno se regulará por Norma Técnica.

Debe señalarse que la LOOTUGS aprobada por la Asamblea Nacional incluía en su artículo 14 el procedimiento de aprobación de los PDOT, pero en el ejercicio del derecho de veto presidencial fue eliminado, por considerarse también que el mismo no debía ser objeto de Ley.

El texto omitido del artículo nos permite presuponer cuál será el contenido que tendrá la Norma Técnica. El mismo establecía en sus aspectos esenciales lo siguiente:

1. La notificación del inicio del procedimiento de formulación o actualización del plan a los gobiernos autónomos descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan (es decir la parroquia al cantón y el cantón a la provincia).
2. La remisión del proyecto del plan de ordenación territorial a distintos niveles de gobierno para la emisión de observaciones y a la instancia de participación ciudadana.
3. El análisis y contestación de las observaciones emitidas por la ciudadanía y otras entidades públicas.
4. El conocimiento y análisis de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por parte del Consejo de Planificación de los diferentes niveles de gobierno y emisión de la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo.
5. La aprobación del plan por parte del gobierno autónomo descentralizado.

Este procedimiento para la coordinación interadministrativa presenta a nuestro juicio algunas deficiencias:

- a) No aparece el Gobierno Central como instancia que debiera ser consultada cuando es la entidad cuyos proyectos tienen mayor incidencia territorial y además es la garante de que los planes de desarrollo y ordenación territorial sean acordes al Plan Nacional de Desarrollo y a su Estrategia Territorial Nacional.
- b) Se excluye de la consulta en el caso del plan de desarrollo y ordenación territorial cantonal a los cantones colindantes, en el caso del plan provincial a las provincias colindantes y en el caso del plan parroquial a las parroquias colindantes. Es una visión del plan como un instrumento que se desarrolla en una isla sin considerar los posibles efectos que las determinaciones del plan pueden tener en el territorio contiguo.

- c) Respecto de la consideración de las posibles discrepancias, no se determina el mecanismo para desarrollar el procedimiento de articulación (¿informes preceptivos de las instancias consultadas, comisiones paritarias de coordinación?).
- d) No se determina en qué momento procedimental se agota el proceso de articulación.

En suma, en el texto aprobado por la Asamblea se habilitaba un procedimiento de colaboración interadministrativa incompleto, que dejaba fuera aspectos esenciales para una adecuada articulación y coordinación entre las diferentes instancias político-administrativas.

Lo cierto es que el vacío legal aún existente en cuanto al procedimiento de articulación ha hecho que hasta la fecha no se haya producido esa necesaria coordinación y vinculación entre instrumentos a que llama la Constitución. Incluso la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ente rector de la planificación, en su documento metodológico destinado a orientar la elaboración de los planes de desarrollo y ordenación territorial (SENPLADES, 2011) tampoco consideró este extremo, de manera que los planes aprobados, y posteriormente actualizados, no han sido debidamente articulados entre las distintas instancias político-administrativas.

Lo que sí se determina por la Constitución en su artículo 269 es que, en caso de discrepancia, el Consejo Nacional de Competencias<sup>6</sup> dirimirá en sede administrativa el conflicto planteado, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional, pero la Norma Suprema no precisa en qué momento tiene lugar su intervención ¿Se puede elevar la discrepancia antes de aprobarse el plan para que éste órgano suspenda el procedimiento hasta tanto dirima; se eleva la discrepancia una vez se apruebe el plan?

Hasta el momento, cuando ya se ha efectuado una primera actualización de los planes no se ha dispuesto de la normativa apropiada para resolver este aspecto crucial de la articulación competencial y lo que resulta llamativo es que no se ha producido ante el Consejo Nacional de Competencias la interposición de conflictos de competencias por los contenidos de los planes de desarrollo y ordenación territorial aprobados. Ciertamente al no estar establecido el procedimiento los gobiernos autónomos descentralizados han aprobado sus planes sin dar cuenta en la mayoría de los casos a las res-

tantes instancias político-administrativas, las cuales los «desconocen» en términos procedimentales, produciéndose así el incumplimiento de los preceptos constitucionales.

## 6. La articulación entre el Ordenamiento del Territorio y la planificación sectorial del Gobierno Central

Cada una de las instancias político-administrativas tiene un conjunto de competencias que reclaman la debida colaboración entre las mismas. En la relación entre políticas sectoriales o proyectos estatales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial no puede hablarse de un mecanismo de colaboración genérico aplicable, pues la situación es diferente si la planificación o el proyecto sectorial del Gobierno Central tiene lugar sobre un territorio en el que el PDOT está elaborándose o si el mismo está aprobado o si en ese territorio no hay uno vigente.

Según Rodríguez de Santiago (en JIMÉNEZ DORANTES, 2003) en la cooperación las administraciones se sitúan en plano de igualdad y la misma tiene por objeto facilitar las actividades relacionales entre las administraciones públicas respetando la distribución competencial. La cooperación implica voluntariedad e igualdad jurídica impidiendo la imposición de una entidad sobre otra; por el contrario, en la coordinación el plano de igualdad desaparece sucediendo una posición de superioridad relativa de la entidad superior (coordinadora) sobre la entidad coordinada. La coordinación implica una capacidad directiva o decisoria de una entidad competente o prevalente en la materia.

En el caso que nos ocupa la competencia exclusiva estatal sobre un haz de materias sectoriales requiere de la colaboración institucional pues las mismas se despliegan en un territorio en el que los distintos niveles de gobierno tienen competencia en Ordenamiento Territorial.

La igualdad formal de las competencias y la lealtad institucional como principio básico en un Estado descentralizado implica la colaboración entre las distintas instancias. La capacidad decisoria de la Administración competente en una materia no habilita para la acción descoordinada o la imposición, sino que ha de buscar los mecanismos de coordinación que agoten la posibilidad del acuerdo, antes que la resolución de la discrepancia ante el Consejo Nacional de Competencias.

<sup>6</sup> El Consejo Nacional de Competencias es una instancia administrativa creada en el COOTAD (art. 117) en cumplimiento de la previsión constitucional establecida en su

artículo 269. En el mismo están representados todos los niveles de gobierno y tiene como propósito dirimir los conflictos de competencias.

Tres situaciones pueden presentarse, y en todas ellas y como principio procedimental la coordinación a nuestro juicio debe correr a cargo de la entidad que desarrolla su competencia.

- a) Formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por parte del gobierno autónomo descentralizado. El Gobierno Central ha de tomar conocimiento de la formulación del plan para hacer constar, en la fase de inicio, los proyectos que el mismo tiene aprobados en el ámbito y que, por tanto, están pendientes de ejecutar o en ejecución. Es el gobierno local el que ha de procurar, como ente coordinador, esta información, solicitándola al Gobierno Central. La toma de conocimiento de esta información permite al gobierno autónomo descentralizado tener referencia del modelo territorial actual o previsible que se deriva de las actuaciones en ejecución o pendientes de ejecutar. Una vez que el plan alcanza la fase de proyecto se precisa, a nuestro juicio, un procedimiento preceptivo en el que el Gobierno Central pueda hacer constar que la competencia de Ordenamiento Territorial del gobierno autónomo descentralizado ha respetado las competencias estatales, procedimiento que, ha de ser mediante la vía del informe. La no consideración de las pretensiones estatales en la aprobación del plan habilita al Gobierno Central a la presentación del conflicto ante el Consejo Nacional de Competencias.
- b) Formulación del plan o proyecto sectorial por el Gobierno Central. En este caso es el Gobierno Central al que corresponde la coordinación y por lo tanto debe solicitar en un plazo apropiado el informe de los diferentes niveles de gobierno afectados por el plan o proyecto, a fin de conocer las posibles objeciones que se derivan de la actuación prevista y que deben sustentarse en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vigentes.
- c) Formulación del plan o proyecto sectorial por el Gobierno Central sin que exista plan de desarrollo y ordenamiento territorial vigente. Es una situación no probable pues todos los gobiernos autónomos descentralizados han de tener un plan; no obstante, en el caso de que se diese esta circunstancia debe seguirse, a nuestro juicio, el mismo procedimiento que en el caso anterior, pero la discrepancia sólo puede plantearse en base a otros títulos competenciales del nivel de gobierno que no sean los de Ordenamiento Territorial, ya que estos sólo tienen lugar si el plan está vigente.

En los tres casos la pretensión de conflicto solo puede dirimirse en base a competencias pro-

pias, ejecutadas o en ejecución, y no a previsiones sin sustentar en ningún acto administrativo firme; es decir, solo es posible hacer valer el título competencial de Ordenamiento Territorial, si el plan de desarrollo y ordenamiento territorial está vigente, o la competencia sectorial si el plan o proyecto sectorial está aprobado, aunque aún no esté en ejecución. Un gobierno autónomo descentralizado del nivel provincial no podrá nunca regular el uso del suelo, pero si podrá establecer una infraestructura de su competencia que afecte a un determinado cantón sin que el mismo pueda hacer prevalecer su competencia en el uso y ocupación del suelo si no hubiera asignado previamente un uso específico en el suelo por el que transcurrirá dicha infraestructura que impidiese su ejecución.

En el artículo 44 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el apartado 3 del artículo 11 de la LOOTUGS se establecen que las decisiones de Ordenamiento Territorial de uso y ocupación de suelo racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los niveles de gobierno. Esta norma se ha considerado a veces como una especie de supra competencia a la que han de plegarse las restantes competencias.

Como se ha señalado, las competencias son todas formalmente iguales y su aplicación debe interpretarse en el marco de lo dicho anteriormente sobre la articulación de competencias entre los distintos niveles político administrativos; esto es, que el gobierno autónomo descentralizado cantonal/distrital sea competente para el establecimiento de los usos del suelo no es determinante ni razón suficiente para imposibilitar el despliegue de las competencias de los restantes niveles políticos-administrativos, de acuerdo con lo ya expuesto.

## 7. Conclusiones

1. La incorporación del Ordenamiento del Territorio como una nueva competencia del Estado, concurrente entre el Gobierno de la Nación y los gobiernos autónomos descentralizados ha supuesto un extraordinario avance para la territorialización de las políticas públicas en el Ecuador. La obligada consideración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial para la elaboración de los presupuestos y los planes de inversión de los distintos niveles de gobierno ha sido la causa de esta rápida incorporación de la materia en las distintas administraciones, a pesar de la escasa experiencia en planificación existente.
2. La apuesta decidida por la planificación tiene lugar en una situación en la que buena

parte de los gobiernos locales carecen de medios técnicos adecuados y existen pocos profesionales capacitados para llevar a cabo la redacción de estos instrumentos, lo que unido a su obligada actualización en todo el país tras cada proceso electoral multiplica las dificultades y está dando lugar, hasta la fecha, a documentos en la mayoría de las ocasiones de escaso relieve técnico.

3. El Ordenamiento del Territorio es una materia compartida entre todos los niveles de gobierno. De acuerdo con la legislación analizada puede afirmarse que al Gobierno Central le corresponde las facultades de rectoría, regulación, planificación y control de la competencia, en tanto que los gobiernos autónomos descentralizados asumen la planificación y la gestión de la misma en sus respectivos ámbitos territoriales.
4. La materia de Ordenamiento del Territorio tiene el mismo objeto en todos los niveles de gobierno, los cuales han de considerar todas las actuaciones públicas y privadas que concurren en sus respectivos territorios para determinar el modelo territorial pretendido para cada una de sus circunscripciones, pero dado que los diferentes niveles territoriales tienen diferentes competencias sectoriales según sus circunscripciones sean regionales, provinciales, cantonales o parroquiales el Ordenamiento del Territorio tiene un distinto alcance. Así los planes de desarrollo y ordenamiento territorial tienen un alcance muy reducido en las parroquias rurales y tiene una mayor capacidad de afección sobre las políticas sectoriales en los cantones y provincias, aunque no sobre las mismas materias.
5. El planeamiento urbanístico y la gestión del suelo alcanza con la nueva legislación una regulación común y ha puesto fin a una regulación urbanística que salvo en los aspectos más generales se basaba esencialmente en ordenanzas municipales, lo que daba lugar no solo a una gran dispersión normativa, sino a disposiciones que regulaban derechos y obligaciones urbanísticas diferentes para los ciudadanos dependiendo del cantón. Esta situación ha posibilitado en muchas ocasiones la adopción de políticas *ad hoc* fuertemente condicionadas por la presión de los intereses de propietarios de suelo y promotores inmobiliarios.
6. El sistema de planificación instituido y la concurrencia competencial a que da lugar la materia de Ordenamiento del Territorio obliga al diseño de un adecuado mecanismo de coordinación que compatibilice todas las competencias que concurren en un territorio en el que pueden intervenir hasta cinco instancias político-administrativas. Hasta la fecha este procedimiento

no está diseñado, de manera que no existen mecanismos de coordinación multinivel que posibiliten el acuerdo o al menos visualicen las discrepancias. La articulación entre la planificación territorial, ya sea entre la Estrategia Territorial Nacional y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de estos entre sí, o de tales planes con las políticas sectoriales del Gobierno Central ha de efectuarse en el marco de un procedimiento reglado en el que de forma explícita se justifiquen las controversias y se planteen las soluciones, siendo el Consejo Nacional de Competencias y en última instancia los Tribunales de Justicia los que diriman las diferencias.

## 8. Bibliografía

- ANDRADE, M. (2010) «Ordenamiento territorial frente a las demandas sectoriales y las competencias exclusivas o concurrentes», en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2012), pp. 403-409.
- CASTRO, R. (2012): *El Marco Jurídico Básico del Ordenamiento Territorial Ecuatoriano*. Universidad Técnica Particular de Loja, Cuenca, 93 pp.
- (2014): «Marco legal e institucionalidad para la ordenación territorial y urbanística» en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2016) pp. 302-315.
- COMISIÓN COORDINADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2012): «Descentralización y ordenamiento territorial.» *Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial*, Cuenca, pp. 437.
- (2013): «Competencias y gestión territorial.» *Memorias VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial*, Cuenca, pp. 398.
- (2016): «Autonomías y ordenación territorial y urbanística.» *Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial*, Cuenca (Ecuador) Universidad de Cuenca, pp. 345.
- CORDERO, F. (2012): «Competencias exclusivas y concurrentes para el ordenamiento territorial: un debate inconcluso» en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2013) pp. 22-30.
- (2014): «El gran desordenador urbano: la especulación» en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2016), pp.176-184.
- EGAS, JM, (2010): «El ordenamiento territorial frente a las demandas sectoriales y las competencia exclusivas o concurrentes de los diferentes niveles de Gobierno», en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2012), pp. 369-373.
- ESPINOSA, S. (2012): *La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, en Morales Tobar, M. (2012), pp.117-187.

- FALCONÍ, F. & BEDÓN, G. (2012): «Descentralización y equidad interterritorial. Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en Ecuador», en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2013), pp. 32-45.
- FARINOS, J. (2010): «La gobernanza en España. Realidad y perspectiva», en SERRANO, A. & al. (eds.) 2011, pp. 165-177
- HERNÁNDEZ, V. (2010): «Ordenamiento territorial un desafío constitucional.» en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2012), pp. 356-360.
- (2012): «Balance del ejercicio de competencias y visión de futuro» en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2013), pp. 70-81.
- JIMÉNEZ DORANTES, M. (2003): *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Marcial Pons, Madrid, pp. 204
- LARREA, A. (2012): *Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*. Quito, SENPLADES, pp. 142.
- LÓPEZ, M. F. (2015): «El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador», en *Geosp – Espaço e Tempo*, vol. 19 (2), pp. 299 – 309.  
<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102802> (consultado el 30 de octubre de 2016)
- LOZANO, A. (2008): «La ordenación del territorio en la nueva arquitectura del Estado», en *Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2012), pp. 15-25.
- MASSIRIS, A. (2009): *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia pp. 266.
- (2012a): *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos*, en MASSIRIS & al. pp. 13-30.
- (2012b): *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, pp. 131.
- & al. (2012): *Procesos de ordenamiento en América Latina y en Colombia*, Bogota, Universidad Nacional de Colombia, pp. 89.
- MORALES TOBAR, M. (Coord.), (2012): *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, pp. 310.
- & MORALES ANDRADE, M. (2012): *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador.*, en MORALES TOBAR, M. (2012), pp. 1-34.
- PAREJO, L. (1998): *La Ordenación del Territorio y el urbanismo (I)*, en *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona, Ed. Ariel, 2 volúmenes; volumen II, pp. 287-422.
- & al. (1998): *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona, Ed. Ariel, 2 volúmenes; volumen II, pp. 715.
- PAUTA, F. (2013): *La ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*, Cuenca (Ecuador), Universidad de Cuenca, pp. 259.
- (2014a): «Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución.» *Revista Ciudad y Territorio* n° 182, pp. 711-730.
- (2014b): «Metodología para la construcción de un modelo de gestión de la competencia constitucional «Formular planes de ordenamiento territorial» integrado a la de «Planificar el desarrollo», en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (2016), pp. 192-207.
- RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2003): «Prólogo», en JIMÉNEZ DORANTES, pp. 13-22.
- ROMERO, J. (2005): «El Gobierno del Territorio en España. Balance de iniciativas de Coordinación y Cooperación territorial», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 39, pp. 59 – 86.
- SÁNCHEZ, L. y GUTIÉRREZ, A. (2011): «Renovación Conceptual del Ordenamiento Territorial como Política Pública.» *Revista Geográfica de América Central*, Julio - Diciembre, pp. 10.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. (2011): *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*. Quito, pp. 120
- SERRANO, A. & al. (2011). *Crisis y territorio. Aportaciones y conclusiones del VI de Ordenación del Territorio*, Madrid, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, pp. 427

## 9. Documentación

- ASAMBLEA NACIONAL (2015): *Constitución de la República del Ecuador*. Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015.
- (2010): *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial N° 303.
- (2010): *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial N° 306.
- (2016): *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial N° 790.
- CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR. (2005): *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2016): *Objeción Parcial del Presidente al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/38803-ley-organica-de-ordenamiento> (consultado el 18 de abril de 2017)

## 10. Acrónimos o siglas

- COPFP** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- COOTAD** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- GAD** Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- LOOTUGS** Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.
- ETN** Estrategia Territorial Nacional.
- PDOT** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- PUGS** Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- SENPLADES** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.