

Original

Instrumentos de gestión del suelo: ¿Una puerta hacia la discrecionalidad y arbitrariedad de su aprovechamiento?**Land Management Instruments: A door to discretion and arbitrariness of land use?**DOI: <https://doi.org/10.33324/dicere.v2i2.920>

Katia Barros-Esquivel,  <https://orcid.org/0000-0002-1576-9360>  kapbarrosfl@flacso.edu.ec
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador

Gabriel Granda-Proano,  <https://orcid.org/0009-0008-2972-2396>  anderson.terana@ug.edu.ec
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

Recibido: 14-05-2025

Revisado: 13-09-2025

Aceptado: 17-11-2025

Publicado: 30-11-2025

Resumen

En el Ecuador se han establecido principios, reglas y normas que rigen la regulación de instrumentos de gestión del suelo para alcanzar una distribución equitativa de cargas y beneficios; los cuales, pueden ser contenidos dentro de la planificación municipal. Este estudio tiene como objetivo identificar el acatamiento de la legislación nacional, respecto a la regulación de estos instrumentos en los primeros Planes emitidos en el Ecuador. Se concluye que la regulación de los instrumentos es escasa y deja abierta la puerta para la aplicación diferenciada, incluso en la aplicación de un mismo instrumento de gestión, en un mismo cantón.

Abstract

In Ecuador, the principles, rules and norms that concern the regulation of land management instruments have been established to achieve an equitable distribution of liabilities and benefits; and that can be contained within municipal planning. This study aims to identify compliance with national legislation, regarding the regulation of these instruments in the first Plans issued in Ecuador. It is concluded that the regulation of the instruments is scarce and leaves the door open for differentiated application even in the application of the same management instrument, in the same canton.

Palabras clave

instrumentos de planificación, gestión del suelo, legislación urbana, arbitrariedad, discrecionalidad.

Keywords

planning instruments, land management, urban legislation, arbitrariness, discretion.

Cómo citar: Barros-Esquivel, K., & Granda-Proano, G. (2025). Instrumentos de gestión del suelo: ¿Una puerta hacia la discrecionalidad y arbitrariedad de su aprovechamiento?. *DICERE Revista De Derecho Y Estudios Internacionales*, 2(2), 56-74. <https://doi.org/10.33324/dicere.v2i2.920>

1 Introducción

La planificación urbana ha mostrado grandes avances en las últimas décadas, “lo cual, ha contribuido significativamente al desarrollo local, donde los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos complementarios son herramientas determinantes para la gobernabilidad y sostenibilidad de las ciudades” (Arboleda, 2017, p. 39). Sin embargo, en muchas ciudades latinoamericanas, los sistemas legales en temas urbanos han sido inobservados, incoherentes y poco aplicados, al establecer una “creciente desconexión entre la ciudad legal y la ciudad real” (Fernandes y Maldonado Copello, 2010, p. 514); ya que lo que está escrito en el derecho positivo es poco adaptado a la realidad del territorio. Alineado a ello, es escasa la cultura y educación respecto al desarrollo urbano y los principios aplicados al suelo.

A partir del 2016, en el Ecuador, la gestión del suelo, que por competencia exclusiva la realizan los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos (GADM), debe obedecer y cumplir con las disposiciones legales y normativas establecidas en el ordenamiento jurídico vigente; una de las disposiciones es la posibilidad de regularlos mediante los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Al ser la primera vez que se formulan estos instrumentos (PUGS) en el Ecuador, y con base en la poca experiencia de los GADM al respecto, esta investigación apunta a identificar el acatamiento de la norma nacional en la regulación de los instrumentos de gestión del suelo (IGS) en los primeros PUGS formulados en el Ecuador, sobre

los que Pauta-Calle (2019) afirma que son el mayor aporte de la LOOTUGS, ya que varios de sus instrumentos son “válidos y viables para la adquisición y administración del suelo necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico” (p. 48).; a la par, este estudio también analiza la arbitrariedad y la potestad discrecional en el ejercicio de los GADM respecto a los IGS. Lo que conforme con la doctrina jurídica parte de entender a la discrecionalidad, como este margen de decisión en la oportunidad, contenido y destinatario, pero apegado a la legalidad y juridicidad; y a la arbitrariedad como actos que se subsumen específicamente a la libertad de decisión, ya que no existen actos puramente discrecionales.

1.1 MARCO TEÓRICO Y LEGAL

Este estudio se enmarca en los grandes conceptos del derecho urbanístico, que en el contexto ecuatoriano forma parte del derecho administrativo, como el subsistema del ordenamiento jurídico que regula los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública y su relacionamiento con la población (Santofimio-Gamboa, 2017); y que, en última instancia se le es otorgada distintas potestades para “servir con objetividad los intereses generales” (Rodríguez, 2005, p. 14). En este sentido, el derecho urbanístico busca solventar los problemas de las ciudades desde la ordenación del territorio y el establecimiento de reglas y normas (Ruiz-Massieu, 1981).

Dentro de estos grandes conceptos, cuando en función de las normas generales que rigen el ordenamiento territorial y sus

instrumentos, se emiten actos administrativos que permiten, prohíben, revocan, modifican el uso y ocupación del suelo, se refiere ya específicamente a la administración del suelo o su gestión (Andrade et al., 2008), punto focal del presente estudio.

1.1.1 De los instrumentos de gestión del suelo

Es pertinente partir de la diferenciación de dos procesos, (1) la planificación y el ordenamiento del territorio, y (2) la gestión del suelo, como dos procedimientos intrínsecamente relacionados, pero que no son lo mismo. La planificación de manera general se refiere a “organizar y ordenar espacial y funcionalmente las actividades y recursos del territorio” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016), para un fin último y un modelo territorial que se pretende alcanzar en un determinado periodo de tiempo. Por su parte, la gestión del suelo, de acuerdo con Salazar-Ferro (2010) se diferencia por dos aspectos: i) la generación de políticas sobre el suelo, que se alineen a la planificación; y, ii) la aplicación práctica de los instrumentos que materializan la administración del suelo; y estos dos aspectos abarcan a toda actividad orientada a,

la adquisición (compra, dación de pago, instrumentos tributarios, expropiación, etc.) y/o refuncionalización (cambios de usos, englobamiento de parcelas, etc.) de terrenos y/o inmuebles vacantes por parte de organismos estatales, pudiendo implicar en el proceso la utilización de múltiples instrumentos y herramientas (Brikman et al., 2019, pp. 3-4).

Los instrumentos de gestión del suelo apuntan a estos tres objetos:

- La obtención de terrenos por parte de la administración pública para el desarrollo de infraestructura y dotaciones definidas en los planes de la ciudad.
- El financiamiento del desarrollo urbano a través de impuestos y contribuciones derivados de la tierra urbana, de su urbanización o de su construcción.
- “La intervención directa o indirecta en el mercado de los suelos urbanos” (Salazar-Ferro, 2010, p. 2).

Para Guevara (2023) la gestión del suelo cristaliza las iniciativas de la administración pública para recuperar la valorización generada principalmente por i) la construcción de obra pública e infraestructura, mejoramiento barrial, etc.; ii) el cambio de la normativa que permite un mayor aprovechamiento del suelo; y, iii) la incorporación a suelo urbano de predios rurales. Esta gestión pública del suelo tiene su importancia que radica en el bien colectivo; al partir de que el suelo es un recurso finito que necesita ser regulado para “evitar la retención especulativa y asegurar el acceso a la tierra bien ubicada por aquellas personas que no tienen condiciones financieras para permitirse” (Alves dos Santos, 2021, p.107).

Para ello, la administración pública debe hacer uso de instrumentos que se sustenten en un *régimen del suelo legalmente adoptado*. Este régimen debe señalar los derechos, obligaciones, condiciones, procedimientos, y “la forma de avaluar y pagar un suelo que es requerido por la administración pública para el desarrollo de un programa específico” (Salazar-Ferro, 2010, p. 3).

Los instrumentos de gestión del suelo, definidos de esta manera legalmente en Ecuador, pueden tener distintas denominaciones; en América Latina generalmente se les conoce como instrumentos que

permiten la *captura de valor* del suelo; y pueden ser categorizados en i) macro, o de planeamiento urbano, que pretenden concretar el accionar gubernamental respecto del control del uso del suelo en favor del interés general, y no se refieren a la captura de valor directa de la plusvalía; ii) indirectos o regulatorios, que apuntan a internalizar los costos e impactos de la urbanización, sin que sea indispensable las inversiones públicas, sino concentrado principalmente en las “cargas urbanísticas y derechos adicionales de desarrollo y construcción”; y, iii) directos – fiscales, que buscan de manera directa “capturar los mayores valores de la tierra y las edificaciones, a través de impuestos o contribuciones” (Contreras-Ortiz, 2021, p. 174), tal es el caso de impuestos prediales. En suma, la finalidad última de todos estos instrumentos es “internalizar las externalidades”, y que la recuperación de la inversión directa o indirecta del gobierno pase a ser “riqueza pública” (Isunza et al., 2021, p. 233).

1.1.2 Del ordenamiento territorial y la gestión del suelo en el Ecuador

En el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene como base la política de Estado de la planificación del desarrollo y formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobiernos (provinciales, municipales-metropolitanos y parroquiales rurales), en el año 2016 se emite la LOOTUGS. Esta Ley tiene como finalidad “fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural (...) para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

La LOOTUGS crea un nuevo instrumento de planificación, el denominado Plan de Uso y Gestión de Suelo, entendido como:

instrumentos de planificación y gestión que forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT. Permiten articular la norma urbanística con el PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, y a través de ellos los GAD municipales y metropolitanos pueden regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón, garantizando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Consejo Técnico de Uso Gestión del Suelo, 2020).

El PUGS consta de dos componentes. El componente estructurante *constituido por los contenidos de largo plazo*, que es de manera muy general, en donde se clasifica el suelo en urbano y rural, y se subclasifica según categorías ya definidas; este componente puede actualizarse cada doce años. Por su parte, el componente urbanístico, contiene la asignación normativa, regulaciones técnicas e instrumentos de gestión del suelo; es el componente que puede actualizarse cada cuatro años, con el cambio de autoridades locales.

En la LOOTUGS se define a los IGS como “[Las] herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

La Ley establece que de manera obligatoria los municipios que tengan una población superior a 50000 habitantes harán uso de determinados instrumentos.

Se determina cinco tipos de instrumentos en la Ley, que se detallan en la tabla a continuación:

Tabla 1
Instrumentos de gestión del suelo en el Ecuador

Tipo instrumento que lo puede desarrollar	Categoría según Contreras-Ortiz (2021)	Instrumento de gestión del suelo		Obligatoriedad
		Objetivo	Instrumento	
PUGS y planes parciales	Macro / planeamiento urbano	Distribución equitativa de cargas y beneficios	Unidades de actuación urbanística	Obligatorio para municipios con población mayor a 50000 habitantes
		Intervención de la morfología y estructura predial	Reajuste de terrenos	
			Integración inmobiliaria	
			Fraccionamiento, partición o subdivisión	
			Cooperación entre partícipes	
	Indirectos / regulatorios	Regular el mercado de suelo	Derecho de adquisición preferente	N/A
			Declaración de desarrollo y construcción prioritaria	
			Declaración de zonas especiales de interés social	
			Anuncio del proyecto	
			Afectaciones	
			Derecho de superficie	
			Bancos de suelo	
	Macro / planeamiento urbano	Financiar el desarrollo urbano	Concesión Onerosa de Derechos	
	Indirectos / regulatorios		Declaratoria de regularización prioritaria	
PUGS	Macro / planeamiento urbano	Gestionar el suelo de asentamientos de hecho	Declaratoria de regularización prioritaria	

Nota: Fuente LOOTUGS, 2016; Contreras-Ortiz, 2021, pp. 171-174.

1.1.3 Arbitrariedad y discrecionalidad

Dentro de los procedimientos de la administración pública, que en este caso se refiere a los GAD municipales y metropolitanos que tienen la obligación de regular y hacer aplicar los IGS, existe un tipo de contenido que configura el “aspecto menos previsible y más variable”. Esta actividad administrativa es aquella que no está regulada expresamente en las leyes, pero que, sin embargo, “debe desarrollarse siempre bajo el ordenamiento jurídico”; se denomina actividad “discrecional” (Diez, 1967, p. 130).

En este contexto, Diez (1967) señala que, en las actuaciones de la administración pública pueden existir actos puramente vinculados al derecho positivo; no obstante, “no existe ningún acto completamente discrecional” (p. 130). Si bien la doctrina señala que, existen dos tipos de potestades, unas son aquellas regladas o de mera aplicación, por ejemplo, una liquidación; existen también potestades discrecionales que son básicamente cuando la ley deja “un margen, más o menos amplio, para la decisión administrativa” (Villacreses-Valle, 2015, p. 31), por ejemplo, el nombramiento o remoción de un funcionario de libre remoción,

que obedece a la voluntad de la autoridad, pese a que su ejecución se enmarca en la ley. Es decir, no es arbitrario.

Así, discrecionalidad no es lo mismo que arbitrariedad, ya que la discrecionalidad tiene un mayor o menor respaldo de la legalidad; mientras que la arbitrariedad obedece puramente a la voluntad o puro capricho de los administradores o autoridades (Villacreses-Valle, 2015). La arbitrariedad entonces, de acuerdo con (Blanquer, 2010) existe cuando “la decisión es absurda, ilógica o caprichosa; cuando el acto se dicta por pura y desnuda intuición, y no hay fundamento objetivo, racional y razonable que legitime y justifique la decisión adoptada” (p. 1308).

En el Ecuador, el Código Orgánico Administrativo, establece como principio de la actividad administrativa, la “interdicción de la arbitrariedad” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017), que dicta emitir los actos conforme a los principios de *juridicidad e igualdad*; es decir, en respeto de la Constitución, la ley, los principios y la jurisprudencia, y con un trato a la población con los mismos derechos y deberes que les corresponden.

2 Métodos

La información objeto de análisis se obtiene de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), entidad creada por la LOOTUGS para la vigilancia y control de todos los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

Esta investigación hace uso de una metodología de tipo exploratoria-descriptiva, a partir del análisis de los Planes de Uso y Gestión de Suelo por primera vez formulados por los GAD municipales y metropolitanos. La metodología se basa en el uso de técnicas de revisión y análisis y se configu-

ra a partir de elementos y parámetros de visión cualitativa (Corona et al., 2023), que se definen en virtud de lo establecido en la LOOTUGS, su reglamento y la norma técnica emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo¹.

Los elementos hacen referencia a la temática general revisada en virtud de la

legislación vigente. Por su parte, los parámetros se refieren al aspecto específico verificado dentro del instrumento, y que formará parte del elemento respectivo.

Se señalan a continuación los elementos y parámetros generales revisados dentro de los instrumentos:

Tabla 2
Elementos y parámetros de revisión

Elemento	Parámetro	Definición conforme la LOOTUGS y normativa aplicable
Edificabilidad	Edificabilidad básica	Capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo (...) que no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo” (LOOTUGS, artículo 26).
	Edificabilidad general máxima	Capacidad de aprovechamiento constructivo en la que el propietario de dicho suelo requiere dar una contraprestación a fin de llegar a esta edificabilidad, una vez que sobrepasa la edificabilidad básica (LOOTUGS, artículo 25).
	Edificabilidad específica máxima	Es la edificabilidad asignada a un determinado predio de forma detallada (LOOTUGS, artículo 25).
Instrumentos de gestión del suelo para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios	Unidades de actuación urbanística (UAU)	Áreas de gestión del suelo (...) conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos” (LOOTUGS, artículo 49).
Instrumentos de gestión para intervenir la morfología urbana y la estructura predial	Reajuste de terrenos	Instrumento que “permite agrupar varios predios con el fin de reestructurarlos y subdividirlos en una conformación parcelaria nueva, por iniciativa pública o privada” (LOOTUGS, artículo 55).
	Integración inmobiliaria	Instrumento que “permite una nueva configuración física y espacial de un área con la finalidad de reordenar el suelo para el cumplimiento del planeamiento urbanístico, por iniciativa pública o privada” (LOOTUGS, artículo 56).

1. El CTUGS es la entidad creada por la LOOTUGS para emitir toda la normativa vinculante referente a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en el Ecuador, y se conforma por un integrante del Ente Rector de Hábitat y Vivienda; un integrante del Ente Rector de Planificación y un representante de las municipalidades.

	Cooperación entre partícipes	Permite realizar el reparto de las cargas y los beneficios de un plan parcial y unidades de actuación urbanística que no requieran de una nueva configuración predial. Los propietarios de los predios implicados, debidamente organizados, garantizarán las cesiones de suelo obligatorias y el pago de las obras de urbanización pertinentes (LOOTUGS, artículo 59).
Instrumentos de gestión para regular el mercado de suelo	Derecho de adquisición preferente	Facultad que tienen los GADM “para adquirir aquellos predios identificados a través del planeamiento urbanístico con el propósito de propiciar la consolidación de sistemas públicos de soporte y la construcción de vivienda de interés social” (LOOTUGS, artículo 61).
	Declaración de desarrollo y construcción prioritaria	Instrumento que permite a los GADM identificar zonas que “serán urbanizadas o construidas por sus propietarios conforme con el ordenamiento urbanístico y en un plazo establecido”, no menor a tres años desde la notificación; caso contrario se inicia la enajenación forzosa en subasta pública (LOOTUGS, artículo 64).
	Declaración de zonas especiales de interés social	Zonas integradas o que deben integrarse al área urbana o de expansión urbana que deben ser “urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social” (LOOTUGS, artículo 65).
	Derecho de superficie	“Facultad que el Estado transfiere a favor de un tercero para edificar en suelo de su propiedad, conforme con el planeamiento urbanístico”, que se materializa en un contrato (LOOTUGS, artículo 69).
	Bancos de suelo	“Son los bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado por este para destinarlos a los fines de utilidad pública”, éstos son imprescriptibles (LOOTUGS, artículo 70).
Instrumentos de gestión para el financiamiento del desarrollo urbano	Concesión onerosa de derechos	Corresponde al pago o contribución por “la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo”, y cuya contribución debe ser utilizada para construcción de infraestructura, equipamientos, vivienda social, dotación de servicios (LOOTUGS, artículo 72-73).
Instrumentos de gestión del suelo de asentamientos de hecho	Declaratoria de regularización prioritaria	“zonas que deban ser objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria” (LOOTUGS, artículo 76).
Sectores sujetos a la aplicación de planes urbanísticos complementarios	Particularmente Planes Parciales que desarrollen la implementación de instrumentos de gestión del suelo	Instrumentos que tienen la finalidad de establecer la “regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana” (LOOTUGS, artículo 32). el CTUGS los define como “instrumentos normativos y de planeamiento territorial” (Resolución No. 0005-CTUGS-2020, artículo 53).

Nota: LOOTUGS, 2016; Resolución No. 0005-CTUGS-2020. Elaboración: Autores, 2023

Definición de los casos de estudio

Para la definición de los casos se considera principalmente lo establecido en la LOOTUGS, en su artículo 77, que determina:

Los municipios de más de cincuenta mil habitantes utilizarán obligatoriamente los instrumentos de gestión de suelo para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios y para intervenir la morfología del suelo y la estructura predial, además de los otros instrumentos que de conformidad con esta Ley sean obligatorios. Los demás municipios podrán prescindir de los dos instrumentos de gestión antes indicados para urbanizar o edificar el suelo, pero establecerán mecanismos para que los propietarios cumplan el planeamiento urbanístico, la equitativa distribución de las cargas y beneficios, y las demás determinaciones del plan de uso y gestión de suelo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Consecuentemente, se hace uso de la información oficial del VII Censo de Población del Ecuador (último Censo con cifras oficiales en el Ecuador, realizado en el año 2010) obtenida del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos² (INEC), lo que permitió determinar que 56 cantones al año 2010 tenían una población mayor a 50.000 habitantes, y se contrarresta con aquellos GADM que al inicio de esta investigación (diciembre de 2022) tienen los PUGS aprobados, vigentes y registrados en la plataforma establecida para el efecto según la Ley. Esto es 115 GADM. De los 115 GADM con sus instrumentos vigentes, aprobados y cargados correctamente a la plataforma establecida

para el efecto, 35 son coincidentes con los cantones de más de 50.000 habitantes según el VII Censo de Población del año 2010.

En este contexto, la selección de casos buscó representatividad a nivel nacional, con lo que se identificaron casos de las distintas zonas de planificación del Ecuador. Sin embargo, al existir únicamente dos coincidencias de cantones con más de 50.000 habitantes para la jurisdicción zonal 6 (provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago), y con el objetivo de tener un número similar de casos en todas las zonas, la selección de los cantones restantes corresponde a población de entre 20.000 y 50.000 habitantes. Por el contrario, para la zona 5-8 por el alto número de cantones coincidentes, se realiza la selección aleatoria del número de cantones que le corresponde, a fin de tener un número equilibrado de casos en las distintas zonas.

Con ello, se seleccionan 30 casos de estudio a nivel nacional, que se señalan en la tabla a continuación.

2. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-censal-cantonal/>

Tabla 3
Casos de estudio

Zona de planificación	Provincia	Código DPA	Cantón	Población INEC 2010
1	Imbabura	1001	Ibarra	181.175
	Sucumbíos	2101	Lago agrio	91.744
	Esmeraldas	0801	Esmeraldas	86.498
2	Pichincha	1705	Rumiñahui	85.852
		1702	Cayambe	85.795
		1703	Mejía	81.335
	Napo	1501	Tena	60.880
	Orellana	2201	Francisco de Orellana	72.795
3	Tungurahua	1801	Ambato	329.856
		1807	San Pedro de Pelileo	56.573
	Cotopaxi	0501	Latacunga	170.489
	Chimborazo	0601	Riobamba	225.741
4	Manabí	1308	Manta	226.477
		1304	El Carmen	89.021
		1306	Jipijapa	71.083
		1309	Montecristi	70.294
		1317	Pedernales	55.128
5-8	Los Ríos	1205	Quevedo	173.575
	Guayas	0906	Daule	120.326
		0908	El Empalme	74.451
		0911	Naranjal	69.012
6	Cañar	0303	Cañar	59.323
		0304	La Troncal	54.389
	Azuay	0103	Gualaceo	42.709
		0105	Paute	25.494

7	Loja	1101	Loja	214.855
	El Oro	0709	Pasaje	72.806
		0712	Santa Rosa	69.036
		0706	El Guabo	50.009
9	Pichincha	1701	Distrito Metropolitano de Quito	2.239.191

Fuente: Autores, 2023

3 Resultados

En función del análisis realizado de los 30 casos, se establecen los siguientes hallazgos.

3.1 De la regulación de instrumentos de gestión del suelo en el Ecuador

De los 30 instrumentos revisados constantes dentro de la muestra, la incorporación de regulación de instrumentos de gestión del suelo alcanza el 29%. Los GADM que mayor porcentaje de instrumentos de gestión del suelo identifica en su Plan de Uso y Gestión de Suelo son Latacunga, Riobamba, Pasaje y el Distrito Metropolitano de Quito con el 60%, mientras que, tres GADM, El Carmen, Montecristi y La Troncal, no regulan, identifican o localizan las zonas de aplicación de los IGS en su PUGS (Figura 2).

En relación el análisis realizado se evidencia que, los parámetros con mayor identificación dentro de los PUGS son, (1) la determinación de edificabilidad básica y edificabilidad general máxima con un 70% de representatividad, que no corresponden a IGS sino a condiciones de ocupación del suelo (Figura 1), y el señalamiento de que

se desarrollarán Planes Parciales, con el 52% de representatividad, que tampoco corresponden a IGS.

Los planes parciales son aquellos instrumentos que “tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016). Lo que significa que la aplicación de los IGS en la mayoría de los casos se realizará a partir de la formulación de un nuevo instrumento específico a una zona (polígonos de intervención territorial), sin contar con una regulación general que sea aplicable a la totalidad de la jurisdicción territorial cantonal.

Se identifica además que otro de los parámetros mayormente incorporados dentro de los primeros PUGS son las *unidades de actuación urbanística* (UAU) con el 43% de identificación dentro de los PUGS. Esta identificación tampoco significa que exista una regulación integral dentro del instrumento; sino que mínimamente identifican que se hará uso del IGS y su localización. Resultado que tiene sentido, ya que las UAU están íntimamente relacionadas con

los Planes Parciales, ya que, de acuerdo con la LOOTUGS, estos determinarán, entre otros, la aplicación de los IGS de acuerdo con las UAU necesarias, conforme el PUGS.



Además, las UAU son necesarias para determinar formas y condiciones de dotación de sistemas públicos de soporte y el

reparto equitativo de cargas y beneficios; por lo que a su vez se vinculan con otros IGS como el reajuste de terrenos, la integración parcelaria o cooperación entre partícipes, la concesión onerosa de derechos, y asignación de edificabilidad que, si bien no es un IGS como tal, permite la aplicación de otros.

Figura 1

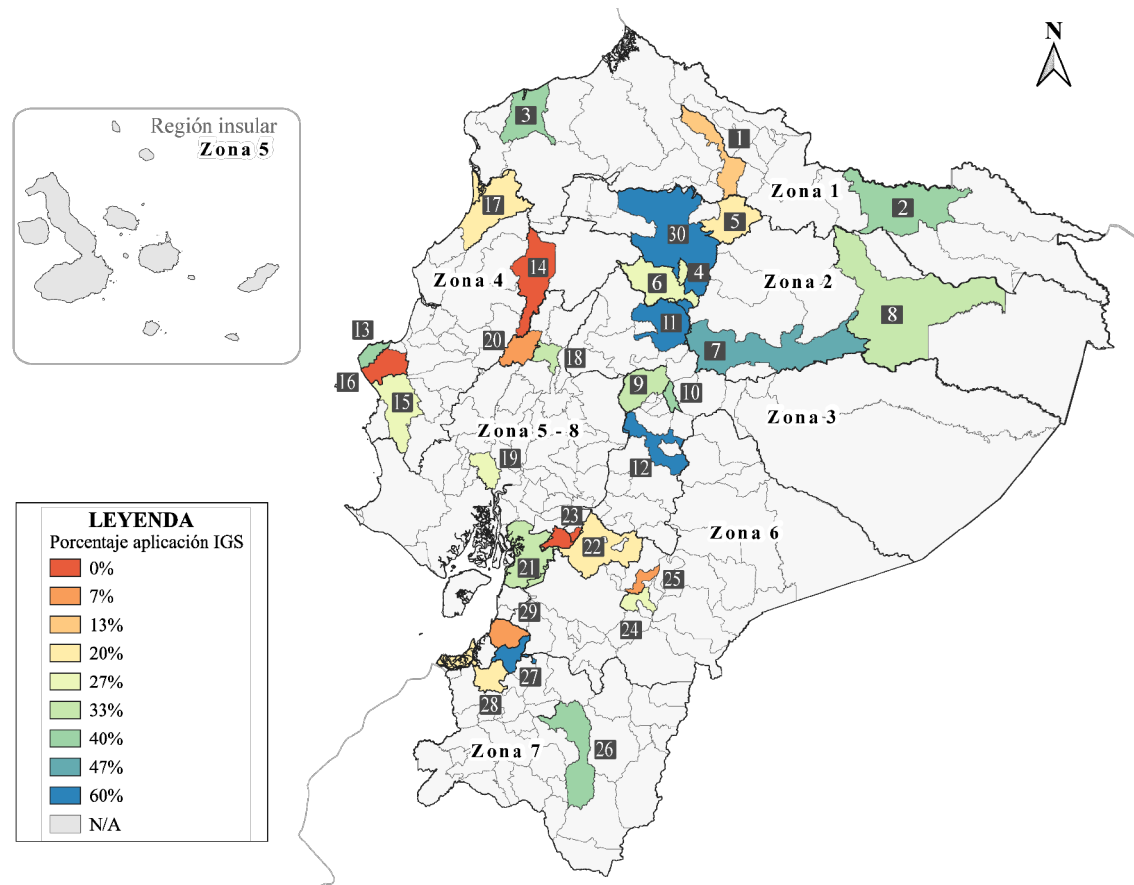
Análisis de regulación de instrumentos de gestión del suelo en los PUGS

Zona	Cantón	1			2	3			4					5	6	7	Promedio de aplicación por cantón
		1.1	1.2	1.3		3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5				
1	Esmeraldas																40%
	Ibarra																13%
	Lago agrio																40%
2	Tena																47%
	Cayambe																20%
	Mejía																27%
	Rumiñahui																27%
	Fco. de Orellana																33%
3	Latacunga																60%
	Riobamba																60%
	Ambato																33%
	San pedro de Pelileo																40%
4	El Carmen																0%
	Jipijapa																27%
	Manta																40%
	Montecristi																0%
	Pedernales																20%
5 y 8	Daule																27%
	El Empalme																7%
	Naranjal																33%
	Quevedo																33%
6	Gualaceo																27%
	Paute																7%
	Cañar																20%
	La Troncal																0%
7	El Guabo																7%
	Pasaje																60%
	Santa Rosa																20%
	Loja																40%
	DMQ																60%
Promedio de aplicación por temática		70%	70%	23%	43%	17%	10%	0%	13%	7%	40%	7%	20%	27%	37%	52%	

Simbología			Identificación dentro del PUGS
Instrumentos de gestión del suelo (IGS):			
1 Edificabilidad	3.1 Reajuste de terrenos	4.4 Derecho de superficie	 Si
1.1 Edificabilidad básica	3.2 Integración inmobiliaria	4.5 Bancos de suelo	
1.2 Edificabilidad general máxima	3.3 Cooperación entre partícipes	5 Financiamiento del desarrollo urbano	 No
1.3 Edificabilidad específica máxima	4 Regular el mercado de suelo	Concesión Onerosa de Derechos	
2 Distribución equitativa de cargas y beneficios	4.1 Derecho de adquisición preferente	6 Gestión del suelo de AHH	
Unidad de Actuación Urbanística	4.2 Declaración de desarrollo y construcción prioritaria	Declaratoria de regularización prioritaria	
3 Intervenir la morfología urbana y la estructura predial	4.3 Declaración de zonas especiales de interés social	7 Planes Parciales	

Nota: SOT, 2023. Elaboración: Autores

Figura 2
Aplicación de IGS según su ubicación geográfica



Zona 1 1 Ibarra 2 Lago Agrio 3 Esmeraldas	Zona 2 4 Rumiñahui 5 Cayambe 6 Mejía 7 Tena 8 Fc. de Orellana	Zona 3 9 Ambato 10 San Pedro de Pelileo 11 Latacunga 12 Riobamba	Zona 4 13 Manta 14 El Carmen 15 Jipijapa 16 Montecristi 17 Pedernales
Zona 5-8 18 Quevedo 19 Daule 20 El Empalme 21 Naranjal	Zona 6 22 Cañar 23 La Troncal 24 Gualaceo 25 Paute	Zona 7 26 Loja 27 Pasaje 28 Santa Rosa 29 El Guabo	Zona 9 30 Distrito Metropolitano de Quito

Nota: SOT, 2023. *Elaboración:* Autores

Del análisis de la Tabla 3, se obtiene además que, 28 de los 30 PUGS revisados corresponden a jurisdicciones cantonales que tienen una población mayor a 50 000 habitantes, por consiguiente, deben utilizar obligatoriamente los instrumentos de gestión de suelo para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y para intervenir la morfología del suelo y la estructura predial; sin embargo, dichos instrumentos presentan los menores niveles de incorporación en el PUGS. Por lo que dejan únicamente la posibilidad de regularlos y aplicarlos mediante un plan parcial, sin una regulación integral aplicable a todo el territorio cantonal respectivo.

Finalmente, es importante destacar que durante la revisión de los PUGS se evidenció que los GADM mayoritariamente mencionan o conceptualizan los IGS, al hacer énfasis que harán uso de estos; no obstante, no establecen la localización, mecanismos para la aplicación de estos, o la regulación general para su aplicación.

3.2 Puerta a la arbitrariedad y discrecionalidad

En virtud de lo señalado, el principal hallazgo del presente estudio radica en establecer la poca regulación de los instrumentos de gestión del suelo, no solo respecto a la oportunidad, proceso, fórmulas en caso de aplicar, requerimientos de aplicación y demás aspectos relevantes; sino, y especialmente, a aquellos ligados a la localización de las zonas que pueden ser objeto de esta aplicación.

Respecto de la norma de aplicación de IGS en todo el territorio cantonal, al no existir una regulación general, significa, por ejemplo, la posibilidad de poder aplicar fórmulas distintas de concesión onerosa de derechos, a voluntad de la administración pública, lo que estaría en contra sustancial del principio de igualdad.

Respecto de la localización, no es suficiente establecer, por ejemplo, dentro de un Plan Parcial que la edificabilidad de un sector específico puede ampliarse sustancialmente, ya que esto podría aplicarse en centros históricos o sus áreas aledañas; en zonas donde se cuida el paisaje natural que enmarca la ciudad, en zonas con mitigación de riesgos, etc., zonas en donde no sería ló-

gico únicamente realizar una contribución de concesión onerosa de derechos para aumentar edificabilidad, sin considerar aspectos de contexto integral, y es el PUGS el instrumento que considera toda la jurisdicción cantonal, por lo que el hecho de que no se establezcan los parámetros de aplicabilidad y localización de los IGS dentro del PUGS, deja abierta una posibilidad de aplicación discrecional y que incluso puede llegar a ser arbitraria.

Estas afirmaciones se realizan con base en la doctrina de discrecionalidad y arbitrariedad, al considerar que serían discrecionales aquellos actos realizados en el marco mayor o menor de respaldo de la legalidad; no obstante, al no existir una regulación de su aplicación los actos se obedecerían puramente a la voluntad o capricho de los administradores o autoridades, enmarcándose ya, en la arbitrariedad (Villacreses-Valle, 2015).

4 Discusión y conclusiones

La capacidad limitada de los gobiernos locales para regular los IGS es una realidad que ha sido observada a nivel regional (Fernandes y Maldonado Copello, 2010). De ello, Salazar-Ferro (2010) afirma que la Ley 9 (Ley de Reforma Urbana - Colombia) de 1989 establece a los instrumentos de gestión de suelo como “un listado bien heterogéneo de instrumentos tomados de diferentes legislaciones que, en conjunto, no logran formar una estructura coherente con el Plan de Desarrollo Metropolitano” (p. 40). Por lo cual, los intentos de varias ciudades para utilizarlos en su inicio fracasaron.

La incorporación de los instrumentos de gestión en la legislación urbana colombiana contribuyó de manera significativa en la formulación de una nueva concepción sobre la planificación urbana; sin embargo, no fue suficiente porque no se diseñaron instrumentos eficaces de actuación y aplicación (Giraldo, 2003).

En el Ecuador, con la escasa regulación de IGS hasta aquí descrita y la posibilidad de que a más de implementar estos instrumentos mediante un plan parcial, se los

pueda crear de manera indistinta en el territorio cantonal y aplicarse a voluntad de la administración pública de turno, se abre la puerta a la actuación discrecional sobre el suelo como recurso finito, al entender a la discrecionalidad como el “margen de libertad de decisión” que sin embargo está sujeta al ordenamiento jurídico (Diez, 1967, p. 132). En este sentido, vale preguntarse, hasta qué punto esta actuación sería discrecional y no llegaría a una arbitrariedad, si el plan que aplica e implementa el instrumento, también lo crea y lo regula; llegando a la posibilidad de actuar bajo la alteración de valores, criterios, formas de aplicación y equidad.

Restrepo (2012) plantea que la planeación urbana, además de una práctica técnica, es un ejercicio político que encuentra en la aplicación de determinados instrumentos de gestión un escenario propicio para la fijación de relaciones de poder, puesto que, los IGS desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento en cumplimiento de las normas que orientan las actuaciones urbanísticas.

Aunque la legislación nacional plantea como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la *equidad territorial y justicia social* mediante el cual “Todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar a la población que se asiente en él, igualdad de oportunidades y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016). Tanto la discrecionalidad como la arbitrariedad analizada previamente pueden convertir a la aplicación de los IGS, en una clara muestra de un ejercicio político de poder.

El presente estudio evidencia que dos de los instrumentos con mayor identificación dentro de los PUGS corresponden a Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística, los cuales, pueden ser implementados por iniciativa pública, privada o alianzas público-privadas, con lo cual, el capital se convierte en un actor motivante para la implementación de IGS.

Consecuentemente, dada la realidad de que, de manera general la regulación de los mercados ocasiona tensión con la ideología neoliberal que concibe como el óptimo escenario a los mercados abiertos y “no regulados” (Theodore et al., 2009, p. 2), en el Ecuador, pese a existir una Norma nacional que rige sobre el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo y con ello de manera general establece instrumentos vinculadas al mercado de suelo que apuntan a la distribución equitativa de cargas y beneficios, debido a la nula regulación de estos instrumentos, se abre la posibilidad de pagos por concepto de mayor aprovechamiento del suelo de manera diferenciada a casos específicos; enmarcándose en esta ideología.

Aunque “las formas que adquiere la gobernanza neoliberal no implican que las fuerzas del mercado operen de modo

unívoco, cada vez más las dinámicas de desarrollo urbano se ven tensionadas por procesos de mercantilización excluyentes”, que se alinean a la constante innovación de las estrategias de los actores inmobiliarios (Baer y Del Río, 2021, p. 166); el poder público debería tomar iniciativa para establecer de forma clara y precisa el funcionamiento de los IGS, su localización y proceso; para garantizar el principio de igualdad y sobre todo, poder regular el mercado de suelo y controlar su correcta aplicación.

Los instrumentos de gestión del suelo resultan importantes al articularlos a las decisiones de ordenamiento y planificación urbana; sin embargo, la reflexión y planteamiento teórico no ha sido suficiente para entenderlos y con ello, no se ha desarrollado la viabilidad práctica para utilizarlos (Vejarano-Alvarado, 2003).

Si bien se registra un progreso en la normativa local mediante la incorporación de criterios biofísicos, económicos y sociales (normados en la LOOTUGS, COOTAD, COPyFP y resoluciones del CTUGS) que potencian el ejercicio de la competencia relativa al control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, es evidente que en el ámbito de la gestión del suelo, el avance es mucho menor, al alcanzar una identificación –que no significa la regulación de su utilización y/o la localización de áreas en donde es posible aplicarlos– de apenas el 29% de IGS en los primeros Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados en el Ecuador. Situación similar a lo sucedido en Colombia donde, Arboleda (2017), determina que a siete años de la promulgación de la Ley 388 de 1997, solo una pequeña proporción de los municipios que han formulado su Plan de Ordenamiento Territorial, han aplicado los instrumentos de gestión y financiación previstos en la misma ley.

Resulta así mismo fundamental establecer, que los instrumentos normativos, requieren de una lógica asociada a la realidad de cada cantón. Es por ello por lo que la población es una variable que incide en la necesidad de regulación y aplicación de los IGS. Esto conlleva a fortalecer los procesos regulatorios, asociados a la realidad, pero también enfocados en el horizonte de desarrollo, al utilizar al suelo como un recurso finito para lograrlo.

Este artículo, además de ser una muestra de la escasa regulación de los IGS en los instrumentos de planificación cantonal, es también un llamado a comprender las experiencias territoriales vecinas donde se ha identificado que la sola narrativa referente a IGS, en lugar de alcanzar una adecuada aplicación, resulta confusa debido a la poca funcionalidad del instrumento y es aquí donde radica el desafío de avanzar en la expedición de normativa local que determine herramientas claras y aplicables para

el ejercicio y disfrute de la función pública del urbanismo determinada en la LOOTUGS; en el marco de lo que también Córdoba y Vivanco-Cruz (2021) señalan, al determinar como fundamental poner punto final a las prácticas de dispersión normativa que regulan la planificación y establecer un ordenamiento jurídico en un único código que elimine las inconsistencias y desajustes.

Como consideraciones finales, resulta pertinente establecer que la orientación de la LOOTUGS y por la escasa y nula regulación de IGS en normativas que se apliquen para todo el territorio, se tiende a reforzar la mercantilización del suelo indistinta; bajo esta premisa vale preguntarse para futuras investigaciones ¿De qué manera se están aplicando los instrumentos de gestión del suelo en el Ecuador?, ¿se relaciona a los IGS con procesos de exclusión socio-urbana? y ¿resulta efectiva la aplicación de IGS en distribución equitativa de cargas y beneficios?

Contribución de autoría

Inghenborth Looor-Sanchez: Concepción Barra-Esquivel: Conceptualización, Análisis formal, Investigación, Metodología, Recursos, Software, Validación, Visualización, Supervisión, Escritura – borrador original, Escritura – revisión y edición.

Gabriel Granda-Proaña: Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Recursos, Software, Validación, Visualización, Escritura – borrador original, Escritura – revisión y edición.

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Referencias

- Andrade, B., Arenas, F., & Guijón, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, (41), 23-48.
- Alves dos Santos, C. R. (2021). Democratización del acceso al suelo urbano en Colombia y Brasil: alcance y límite de las normas. *Estudios de Derecho*, 78(172), 96-120. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a04>
- Arboleda, P. (2017). *Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la Ley 388 de 1997* [Tesis de pregrado, Universidad EAFIT]. <https://repository.eafit.edu.co/xmlui/handle/10784/12442>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial No. 268.
- Baer, L., & Del Río, J. P. (2021). Política urbana y gestión de suelo en la RMBA en la década del diez: legislación urbana, su basta de inmuebles públicos y acceso al hábitat digno. *Punto Sur*, (4), 164-184.
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo*. Tirant Lo Blanch.
- Brikman, D., Najman, M., Aramburu, F., & Di Virgilio, M. M. (2019). El eslabón perdido: la gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, (40).
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. (2020). *Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020. Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los PUGS y los planes urbanísticos complementarios de los GAD municipales y metropolitanos*.
- Contreras-Ortiz, Y. (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 3[51], 167-187. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.024>
- Córdoba, M. B. F. de., & Vivanco-Cruz, L. (2021). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (69), 163-179.
- Diez, M. M. (1967). *Derecho Administrativo* (Vol. 3). Bibliográfica Omeba.
- Fernandes, E., & Maldonado Copello, M. M. (2010). Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. En M. Smolka & L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, 513-520. Lincoln Institute of Land Policy.
- Giraldo, H. M. (2003). Territorio y ordenamiento urbano. En *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª. de 1989 y 388 de 1997*. Sin editorial.

- Guevara, T. (2023). Instrumentos de gestión del suelo. Revisión de la experiencia comparada. *Cuaderno Urbano*, 36(36), 57–75.
- Isunza-Vizuet, G., Castro, E., & Munévar, C. (2021). La plusvalía como sistema de financiación urbana: estudio comparativo en Ciudad de México y Manizales, Colombia. *EURE (Santiago)*, 47(142), 229–248.
- Pauta-Calle, F. (2019). ¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial? *Eídos*, (13), 39–54.
- Restrepo, A. (2012). Poder y gestión del suelo: Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín. *Escenarios: Empresa y Territorio*, 1, 113–136.
- Rodríguez, J. (2005). La vuelta al derecho administrativo a vueltas con lo privado y lo público. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 14(11), 11–39. <http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/110>
- Ruiz-Massieu, J. F. (1981). *Introducción al derecho administrativo mexicano, derecho urbanístico*. UNAM.
- Santofimio-Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad del Externado.
- Salazar-Ferro, J. (2010). Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En P. Torres Arzayús & M. C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo en Colombia*, 1–38. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 1–12. <http://www.sitiosur.cl>
- Vejarano-Alvarado, M. C. (2003). Gestión del suelo en los planes de ordenamiento territorial de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga. En M. M. Maldonado Copello (Ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.
- Villacreses-Valle, J. A. (2015). *El principio de interdicción de la arbitrariedad, en la emisión de actos administrativos de la Administración Pública, a la luz de la Constitución de la República 2008* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4392/1/T1570-MDE-Villacreses-El%20principio.pdf>