



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

FACULTAD DE INGENIERÍAS Y ARQUITECTURA

MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

**Evaluación del Plan de uso de gestión del suelo de la
ciudad de Loja, y la normativa en relación con el uso y
ocupación del suelo, periodo 2020 – 2032**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:

MAGÍSTER EN PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

Autora: Ríos Sánchez, Joselyn Leticia

Directora: Delgado Cruz, María José

LOJA

2023



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NC-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

2023

Aprobación del director del Trabajo de Titulación

Loja, 27 de marzo de 2023

Magíster

Mercedes Torres Gutiérrez

Directora de la maestría en Planificación del Territorio

Ciudad.-

De mi consideración:

Me permito comunicar que, en calidad de director del presente Trabajo de Titulación denominado: Evaluación del Plan de Uso de Gestión del Suelo de la ciudad de Loja, y la normativa en relación con el uso y ocupación del suelo, periodo 2020 – 2032, realizado por Joselyn Leticia Ríos Sánchez ha sido orientado y revisado durante su ejecución, así mismo ha sido verificado a través de la herramienta de similitud académica institucional, y cuenta con un porcentaje de coincidencia aceptable. En virtud de ello, y por considerar que el mismo cumple con todos los parámetros establecidos por la Universidad, doy mi aprobación a fin de continuar con el proceso académico correspondiente.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

Mgr. María José Delgado

C.I.:110386705-5

mjdelgado@utpl.edu.ec

Declaración de autoría y cesión de derechos

Yo, Joselyn Leticia Ríos Sánchez, declaro y acepto en forma expresa lo siguiente:

Ser autor (a) del Trabajo de Titulación denominado: Evaluación del Plan de Uso y Gestión del suelo de la ciudad de Loja, y la normativa en relación con el uso y ocupación del suelo. Período 2020 - 2032, de la maestría de Planificación del Territorio, específicamente de los contenidos comprendidos en: Marco Teórico Conceptual, Marco Metodológico y Análisis del PUGS de Loja, siendo María José Delgado Cruz, director (a) del presente trabajo; también declaro que la presente investigación no vulnera derechos de terceros ni utiliza fraudulentamente obras preexistentes. Además, ratifico que las ideas, criterios, opiniones, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad. Eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones judiciales o administrativas, en relación a la propiedad intelectual de este trabajo.

Que la presente obra, producto de mis actividades académicas y de investigación, forma parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja, de conformidad con el artículo 20, literal j), de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, artículo 91 del Estatuto Orgánico de la UTPL, que establece: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”, en tal virtud, cedo a favor de la Universidad Técnica Particular de Loja la titularidad de los derechos patrimoniales que me corresponden en calidad de autor/a, de forma incondicional, completa, exclusiva y por todo el tiempo de su vigencia.

La Universidad Técnica Particular de Loja queda facultada para ingresar el presente trabajo al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

.....

Joselyn Leticia Ríos Sánchez

C.I.: 1150027975

jlrios6@utpl.edu.ec

Dedicatoria

A mis padres, Johny y Cecilia, quienes con amor me han guiado por el camino correcto para alcanzar mis objetivos; a pesar de las adversidades por las que hemos atravesado, me han enseñado a ser perseverante con mis metas y a confiar siempre en Dios y en mis capacidades.

A mis hermanos, Stefanye, Steven y Ximena, quienes me han apoyado durante este proceso y me han animado a seguir adelante.

A Fernando, por todo su apoyo y por estar presente en este logro.

Agradecimiento

En primer lugar, le agradezco a Dios por la salud y por permitirme cumplir esta meta.

A mis padres y hermanos, por ser la fortaleza que necesito para no rendirme.

A Fernando, por su cariño y acompañarme en las buenas y en las malas.

Gracias infinitas a la Mgs. María José Delgado Cruz, mi directora de tesis y mentora, por su constante apoyo y guía durante la elaboración del presente documento, quien ha confiado una vez más en mis capacidades.

Mi agradecimiento se extiende también a la Universidad Técnica Particular de Loja, por haberme otorgado las herramientas necesarias para llevar a cabo mi formación profesional durante la maestría.

A los docentes del Máster, por sus enseñanzas durante este proceso, los cuales serán la base fundamental de mi desarrollo como profesional.

A mis compañeros del Grupo 2, de quienes cada día aprendí algo nuevo y siempre tuvieron la disposición de trabajar por el bien común, sin ellos no se hubiese obtenido los mismos resultados.

Índice de contenido

Aprobación del director del Trabajo de Titulación	II
Declaración de autoría y cesión de derechos.....	III
Dedicatoria	V
Agradecimiento.....	VI
Índice de contenido	VII
Resumen.....	1
Abstract	2
Introducción	3
Capítulo uno.....	6
Marco Teórico Conceptual	6
1.1 Ordenamiento Territorial	6
1.2 Plan de desarrollo y ordenamiento territorial	9
1.3 Planificación Urbana.....	11
1.3.1. <i>Planes de uso y gestión de suelo dentro de la planificación urbana</i>	13
1.4. Leyes que rigen al ordenamiento y planificación urbana y territorial.....	15
1.4.1. <i>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo</i>	16
1.4.2. <i>Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo</i>	17
1.4.3. <i>Normativas y ordenanzas en relación con el Plan urbano</i>	20
1.5. Importancia de la evaluación del PUGS.	21
Capítulo dos	24
Marco Metodológico	24
2.1 Métodos	24
2.1.1 <i>El método analítico</i>	24
2.1.2 <i>El método reflexivo</i>	24
2.1.3 <i>El método sintético</i>	25
2.1.4 <i>El método histórico descriptivo</i>	25
2.2 Técnicas	25
2.3 Instrumentos	25
2.4 Resultados del Análisis	25
Capítulo tres.....	28
Evaluación y estrategias del Plan de Uso y Gestión de Loja 2020 - 2032.....	28
3.1 Antecedentes	28

3.2 Análisis del PUGS de Loja.....	28
3.2.1 Ocupación del suelo de la ciudad de Loja	30
3.2.2 Utilización del suelo de la ciudad de Loja	31
3.3 Resultados.....	33
3.4 Propuesta de Estrategias	33
3.4.1 Primera Etapa: Justificación de la Evaluación.....	35
3.4.2 Segunda Etapa: Elaboración del Plan de Evaluación.....	35
3.4.3 Tercera Etapa: Determinación de los indicadores de Evaluación.....	35
3.4.4 Cuarta Etapa: Diseño de los instrumentos de recolección de datos	35
3.4.5 Quinta Etapa: Aplicación de los instrumentos de investigación.....	36
3.4.6 Sexta Etapa: Recolección y tabulación de la Información	36
3.4.7 Séptima Etapa: Discusión y análisis de datos.....	36
3.4.8 Octava Etapa: Evaluación del Informe de evaluación	36
3.5 Resultado de la Evaluación del PUGS de Loja.....	38
3.5.1 Análisis e Interpretación COS.....	40
3.5.2 Análisis e Interpretación CUS	43
Conclusiones	49
Recomendaciones	51
Referencias	52
Apéndice.....	54

Índice de tablas

Tabla 1 Modelos del PDOT	10
Tabla 2 Diseño metodológico aplicado a la ocupación del suelo de la ciudad de Loja	31
Tabla 3 Diseño metodológico aplicado a la utilización del suelo de la ciudad de Loja	32
Tabla 4 Indicadores para evaluar los PUGS en referencia a la ocupación y utilización del suelo	34
Tabla 5 Coeficiente de Ocupación del Suelo 2023.....	38
Tabla 6 Coeficiente de Utilización del Suelo 2023	40
Tabla 7 Contraste de resultados y la actual normativa sobre el Uso y Ocupación del Suelo.....	44

Índice de figuras

Figura 1 Pirámide de Kelsen aplicada en Ecuador	7
Figura 2 Planificación Normativa.....	12
Figura 3 Flujoograma de Procesos.....	37

Figura 4 Coeficiente de Ocupación del Suelo 2023	38
Figura 5 Coeficiente de Ocupación del Suelo 2023	39
Figura 6 Coeficiente de Utilización del Suelo 2023	41
Figura 7 Coeficiente de Utilización del Suelo 2023	42
Figura 8 Oficio a Alcaldesa	54
Figura 9 Trámite	55
Figura 10 Trámite en Dirección de Planificación	56
Figura 11 Trámite en Jefatura de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	57

Resumen

El presente trabajo parte de la siguiente problemática, la población del cantón Loja está en constante crecimiento. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010), la población del cantón ascendía a 214.855 habitantes; según la misma fuente, para el año 2020, estiman una población de 274.112 habitantes, de los cuales 84.06% pertenecen al área urbana, esta concentración de personas en el área urbana se explica por la migración interna campo/ciudad, motivada por mejores oportunidades de desarrollo y superación.

No obstante, se debe establecer un marco normativo que detalle las regulaciones que permiten implementar el modelo territorial deseado, por lo que se planteó evaluar el Plan de Uso y Gestión del suelo de la ciudad de Loja y la normativa en relación con el uso y ocupación del suelo. Período 2020 - 2032, lo cual tiene como propósito fundamental verificar el cumplimiento de las normativas vigentes en la ciudad de Loja que rige en la localidad, para lo cual se analizará metodologías de LOOTUGS, AME y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo con el fin de generar una nueva propuesta de evaluación del uso y ocupación del suelo; y así, proponer una metodología que permita verificar si el PUGS – Loja, 2020 – 2032, cumple con los lineamientos normativos y de esta manera plantear estrategias a la normativa aplicada en base a la Ocupación y utilización del uso del suelo en el área urbana de Loja.

Palabras clave: PUGS, normativa, urbano, Loja.

Abstract

The present work is based on the following problem, the population of the Loja canton is constantly growing. According to data from the National Institute of Statistics and Censuses (2010), the population of the canton amounted to 214,855 inhabitants; According to the same source, for the year 2020, they estimate a population of 274,112 inhabitants, of which 84.06% belong to the urban area. This concentration of people in the urban area is explained by internal migration from the countryside to the city, motivated by better job opportunities. development and improvement.

However, a regulatory framework must be established that details the regulations that allow the desired territorial model to be implemented, for which reason it was proposed to evaluate the Plan de Uso y Gestión del suelo de la ciudad de Loja and the regulations in relation to the use and occupation ground. Period 2020 - 2032, which has as its fundamental purpose to verify compliance with the regulations in force in the city of Loja that governs the locality, for which methodologies of LOOTUGS, AME and Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo will be analyzed in order to generate a new proposal for evaluation of land use and occupation; and thus, propose a methodology that allows verifying if the PUGS - Loja, 2020 - 2032, complies with the regulatory guidelines and in this way propose strategies to the regulations applied based on the Occupation and use of land use in the urban area of shop.

Keywords: PUGS, normative, urban, Loja

Introducción

Según el Plan de Ordenamiento y Gestión del Suelo, el área urbana de la ciudad de Loja ha experimentado un crecimiento urbanístico acelerado en los últimos años con tendencia al lado Sur occidental, específicamente en la Parroquia Punzara y Sucre, siendo la parroquia Sucre la que presenta un mayor número debido a su extensión; y el lado Este de la parroquia San Sebastián, determinado por la construcción de urbanizaciones, ciudadelas y barrios.

La población del cantón Loja, está en constante crecimiento. De acuerdo datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010), la población del cantón ascendía a 214.855 habitantes; según la misma fuente, para el año 2020, estiman una población de 274.112 habitantes, de los cuales 84.06% pertenecen al área urbana, esta concentración de personas en el área urbana se explica por la migración interna campo/ciudad, motivada por mejores oportunidades de desarrollo y superación (PUGS Loja, 2019).

Si se considera al PDOT como un plan básicamente de carácter estratégico, el PUGS tiene el carácter eminentemente normativo. Siendo este un instrumento obligatorio para los gobiernos autónomos descentralizados municipales, debido a su competencia exclusiva: Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, y por tal motivo, también es considerada una herramienta importante para la planificación (PUGS Loja, 2019).

La elaboración del PUGS debe entenderse como un proceso técnico y consensuado, tendiente a la toma razonada y justificada de decisiones territoriales y regulatorias, que parte del análisis e interpretación de información territorial y se valida a través del diálogo entre todos los actores que conforman el territorio. En tal sentido, es un paso complementario a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial planteada en el PDOT.

La importancia del PUGS radica en que establece el marco normativo y detalla las regulaciones que permiten implementar el modelo territorial deseado, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) que permite

tener mayores elementos para la elaboración de un PUGS. La LOOTUGS nos proporciona los lineamientos claros para la elaboración del PUGS por parte del ente rector de la materia, será fundamental para que los municipios manejen parámetros homogéneos en el proceso de elaboración de los Planes de Uso y Gestión de Suelo y reducir al mínimo la posibilidad de interpretación de su contenido. La formulación de los PUGS no implica realizar un nuevo diagnóstico del cantón. Se debe partir del contenido del PDOT y profundizar el análisis e interpretación de información a una escala menor, incorporando otros recursos como el catastro, encuestas específicas, talleres participativos, levantamiento de información en sitio, etc., que permitan comprender a mayor detalle las dinámicas presentes y la materialidad específica que compone cada unidad de análisis (AME, 2019).

La presente investigación “Evaluación del Plan de Uso y Gestión del suelo de la ciudad de Loja, y la normativa en relación con el uso y ocupación del suelo. Período 2020 - 2032” tiene como propósito fundamental verificar el cumplimiento de las normativas vigentes en la ciudad de Loja, a través de la evaluación del PUGS aprobado que rige en la localidad, para lo cual se analizará las directrices estratégicas del uso y ocupación del suelo. Con este fin se ha considerado especialmente las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOOTUGS (2019), ordenanzas cantonales y provinciales e identificando además la situación y requerimientos de uso del suelo en los asentamientos humanos existentes, todo esto alineado al nuevo Plan Nacional de desarrollo 2017-2021 y a la Estrategia Territorial Nacional.

Además, se abordará en tres puntos fundamentales que engloban el estudio; el primero relacionado con los conceptos afines a la planificación y ordenamiento territorial; el segundo analizará metodologías de LOOTUGS, AME y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para generar una nueva propuesta de evaluación del uso y ocupación del suelo; y, en el tercer punto, se pretende proponer una metodología que permita verificar si el PUGS – Loja, 2020 – 2032, cumple con los lineamientos normativos

y de esta manera plantear estrategias a la normativa aplicada en base a la Ocupación y utilización del uso del suelo en el área urbana de Loja.

Capítulo uno

Marco Teórico Conceptual

1.1 Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial constituye el proceso de organización del uso del suelo y la ocupación del territorio; en función de sus características socioeconómicas, biofísicas, culturales, político institucionales, y ambientales con la finalidad de fomentar el desarrollo sostenible. Los planes del ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación que tienen por objetivo el conformar, ordenar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a las actividades económico-productivas, los asentamientos humanos y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la ejecución del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo (Abad Armijos, 2020).

El concepto de ordenamiento territorial se puede abordar y desarrollar a partir de diferentes enfoques, en distintas escalas. Esas escalas abarcan desde la organización económica, político-administrativa y ambiental de un país; con implicaciones institucionales y sobre todo el conjunto de la sociedad, hasta la disposición de las actividades humanas y productivas en una propiedad determinada, cabe mencionar que, el ordenamiento territorial debe ser asumido por los Gobiernos Autónomos Descentralizados como mecanismo de control de la planificación.

La constitución establece la existencia de un edificio institucional que se basa en un nivel nacional y luego tres niveles autonómicos que tienen las dos características de una descentralización política administrativa, que son la transferencia tanto de competencias como de recursos, y las dos cualidades, que son: la cualidad ejecutiva y legislativa. Estos tres niveles autonómicos son: la Autonomía Departamental, la Autonomía Municipal y la Autonomía Indígena originario campesina. La igualdad de estas tres autonomías lleva a algunos juristas a considerar que ya no hay jerarquía normativa o pirámide de Kelsen, que es la expresión técnica de la jerarquía normativa (Galindo Soza, 2018).

Otros teóricos de las autonomías consideran que se mantiene esta jerarquía normativa o pirámide de Kelsen, que es un método jurídico estricto, mediante el cual quiere eliminar toda influencia psicológica, sociológica y teológica en la construcción jurídica, y acotar la misión de la ciencia del derecho al estudio exclusivo de las formas normativas posibles y a las conexiones esenciales entre las mismas. La jerarquía normativa o pirámide kelsiana, tiende a categorizar las diferentes clases de normas ubicándolas en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás, ejemplo: Constitución, ley, decreto ley, normativa, ordenanza, etc.

Figura 1

Pirámide de Kelsen aplicada en Ecuador



Nota. Adaptado de *Análisis de constitucionalidad de la ley orgánica para la defensa de los derechos laborales*, por G. Perez, 2018.

Es lo que se conoce como la “pirámide de Kelsen” en la que se ubican las distintas normas para dar orden al sistema jurídico. En el plano más alto se encuentra la norma constitucional y va disminuyendo conforme a su generalidad. El antecedente a la actual “pirámide de Kelsen” fue la diferenciación que hizo Tomás de Aquino entre la ley natural y la ley humana. Hans Kelsen fundó la “Teoría Pura del Derecho” como la más importante expresión del positivismo normativo. A partir de esta idea, se construyó toda una doctrina de

la estructura escalonada del ordenamiento jurídico. Es por esto por lo que se le ha atribuido a Kelsen la pirámide normativa (Larrea Buendía, 2014).

La normativa se considera la declaración de voluntad de órgano del poder público competente, que se manifiesta en la forma prevista por la Constitución, que contiene disposiciones que mandan, prohíben o permiten, cuyos preceptos tienen carácter obligatorio; además se explica que es una norma jurídica de carácter general, los reglamentos son actos normativos (Pérez Vera, 2021).

Acto normativo. - Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores.” (Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002).

Por lo tanto, se considera que el acto normativo más bien produce efectos jurídicos generales, pues como es una de las potestades reglamentarias que posee el poder público, esto conduce la facultad de crear reglamentos para diversos temas generales; el principio de jerarquía se proyecta en dos ámbitos fundamentales: el de las normas jurídicas y el de las relaciones entre órganos administrativos; por lo cual, no se debe confundir la autonomía que tienen los municipios a través de las resoluciones.

(Pérez Vera, 2021) nos señala que las ordenanzas son normas de carácter general con aplicaciones en todo territorio cantonal con rango inferior a la ley, a través de las cuales se desarrolla todo el contenido competencial del gobierno municipal. Las ordenanzas buscan principalmente un control rígido y sanciones a los que no cumplan con la ordenanzas dentro de la jurisdicción establecida.

Marienhoff como se citó en Pérez Vera (2021) enseña que la ordenanza, *"en realidad, es un reglamento emitido por el municipio, por lo que se considerada la fuente. la ordenanza tiene las mismas características que el reglamento"*. Pues estas ordenanzas son de carácter reglamentario y los reglamentos son actos normativos.

1.2 Plan de desarrollo y ordenamiento territorial

Es una herramienta que principalmente busca conocer las potencialidades de desarrollo sustentable, equilibrado, las capacidades y oportunidades de un territorio, para el bienestar y satisfacción la calidad de vida en la población, se genera a través de la toma de decisiones sobre el uso de suelo, distribución poblacional, administración de las áreas naturales y gestión de los recursos hídricos, a raíz de un proceso continuo y dinámico (Orquera Jácome & Ortega Ortiz, 2012).

Siendo así que el PDOT, conforma objetivos de desarrollo económico, político, ambiental, y social de un modo integral para una visión a futuro del desarrollo del territorio que permita conocer e identificar los deseos de la población, la facilidad de recursos endógenos tanto naturales como humanos llegando a resultados positivos como negativos cuando se aplique el POT sobre el territorio.

Los principales objetivos del Desarrollo del PDOT (Provincia Loja, 2019).

- Impulsar una mejor calidad y esperanza de vida y ampliar las capacidades y potencialidades de la población de la provincia de Loja como son:

- Promover para la provincia un sistema económico, justo, productivo, solidario y sostenible que genere empleo digno y estable para los habitantes de la provincia.

- Incentivar la participación ciudadana en los procesos de gestión institucional y el control social a nivel provincial.

- Proteger la naturaleza y propiciar un ambiente sano y sustentable que garantice el acceso permanente al agua, aire, suelo y subsuelo.

- Promover la integración binacional e impulsar la inserción estratégica de la provincia de Loja en el contexto nacional e internacional en busca del desarrollo provincial.

- Implementar un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que coadyuve a la unidad provincial.

Un PDOT se deriva de tres modelos como son: territorial, propuesta y gestión, siendo así que un diagnóstico estratégico se genera a través de la situación actual de un territorio, la población, recursos, amenazas potencialidades y las principales áreas donde se pueda actuar de proponer estrategias con una definición a futuro ahí es donde el PDOT implementa las herramientas para la administración adecuado sobre un territorio (SENPLADES, 2021).

Tabla 1

Modelos del PDOT

MODELOS DEL PDOT	
MODELO TERRITORIAL ACTUAL	Diagnostico estratégico
MODELO TERRITORIAL DESEADO	Propuesta
MODELO DE GESTIÓN	Ejecución del PDOT

Nota. Esta tabla se observa los Modelos del PDOT.

Es conveniente destacar que se reconoce al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) como ente encargado de organizar la planificación para el desarrollo, dicho sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana. El Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la

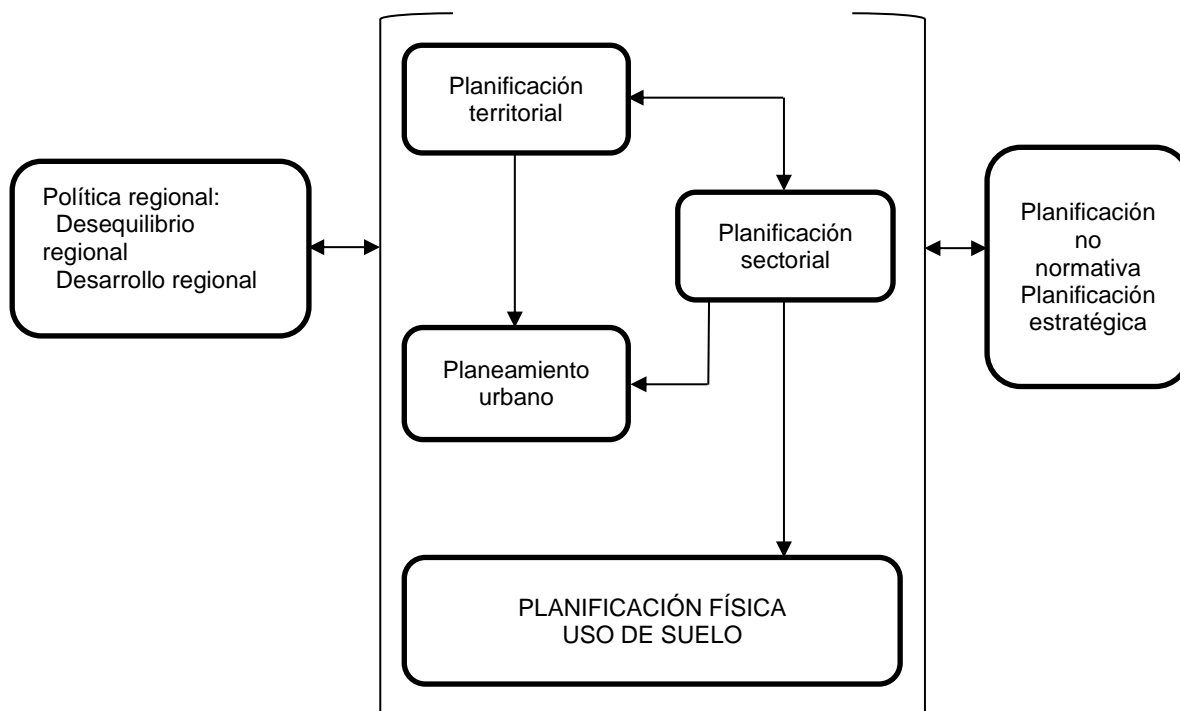
asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (SENPLADES, 2021).

1.3 Planificación Urbana

La planificación urbana es un planteamiento o un proceso complejo debido a que busca diferentes factores que interviene en ella tales como:

- Desarrollo económico
- Lo social
- Político
- Ambientales
- Recursos humanos
- Participación comunitaria

La planificación urbana hace referencia a las distintas técnicas urbanísticas, además comprende varias prácticas proyectuales determinando un modelo de ordenación espacial haciendo referencia a los municipios, áreas urbanas o escala de barrio, esto debe generar una adecuada integración de los espacios infraestructurales y de los sistemas urbanos, para lo cual se debe tener conocimiento de los distintos análisis físico, social y económico por medio los métodos, sociología, demografía y geografía (Villavicencio Ordóñez, 2020). Además señala que la planificación se debe a la ordenación de los distintos usos de suelo que están definidos en un territorio.

Figura 2*Planificación Normativa*

Nota. Adaptado de *Planificación Normativa*, Pujadas y Font, 2008.

La planificación en el Ecuador marca sus inicios con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008 cuyo modelo de desarrollo es el Buen Vivir. La introducción de este modelo conlleva la adopción de nuevas formas de protección a partir de derechos fundamentales: el derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al Buen Vivir, el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable, logrando un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, mismos que son los principios que dan soporte a una naciente política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo (MIDUVI, 2018).

En el año 2015, Ecuador declaró su compromiso de cumplir con los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el año 2017 ratificó su alineación con la Agenda 2030, siendo introducida como una política pública, La Agenda 2030 tiene 17 Objetivos, 169 metas

y 241 indicadores que deben cumplirse hasta el 2030, son de carácter indivisible e integrador y abarcan los ámbitos económico, social y ambiental de manera conjunta. La Agenda presenta una visión sumamente ambiciosa y transformativa, aspira a un mundo próspero, sostenible y llama a todos a la acción, por este motivo la medición de los ODS significa un reto sumamente grande para todos los países (ODS Territorio Ecuador, 2018, p.12),

1.3.1. Planes de uso y gestión de suelo dentro de la planificación urbana

Un plan y uso de gestión del suelo puede ser definido como un proceso mediante el cual se determina el adecuado y correcto uso que va a recibir el suelo. Se identifica potencialidades y limitaciones tomando en consideración condiciones del lugar como: físicas, biológicas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas y geopolíticas, de un sector anteriormente definido. Su principal objetivo es darle al suelo un uso adecuado, de acuerdo a las necesidades propias del sector, para una mejora del ecosistema y sus agentes participativos, ante los recursos disponibles dando ventaja a un manejo más efectivo de los mismos. Dentro del ordenamiento territorial se controla la sectorización de actividades económicas y sociales que se basan en las características que otorga el suelo. Dichas características contribuyen a identificar las áreas que deben denominarse como protegidas, áreas ricas en recursos naturales, áreas de riesgo ante fenómenos naturales o áreas que necesiten cierto equipamiento, que contribuyan a la recuperación de ciertos territorios (Savini & Aalbers, 2016, pág. 3).

Agentes involucrados dentro de su planificación

Esta clase de organización ha sido adoptada por diversos países con el fin de establecer el método adecuado para una distribución equitativa del suelo, basándose en una guía a través de una serie de leyes, normativas, reglamentos u ordenanzas. Los municipios o gobiernos locales son los entes encargados de la elaboración de cada de sus respectivos planes de ordenamiento territorial, coordinando su accionar con entidades como empresas o el público en general (Long & Yi, 2018, pág. 2).

En el caso de Ecuador, los GADs (Gobierno Autónomo Descentralizado) municipales y metropolitanos están detrás de cada plan local, determinado por la ley y siendo obligatorio su elaboración e implementación.

Alcance y objetivos primordiales

Dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados podemos encontrar las siguientes:

- Clasificar los territorios pertenecientes al cantón como urbanos o rurales; garantizando la accesibilidad a necesidades primordiales como de transporte o servicios básicos.
- Identificar las zonas de riesgo, sean estas naturales o antrópicas; cuencas hidrográficas, zonas de captación de agua y su equitativa distribución de acuerdo a la autoridad competente.
- Localizar sectores para su correcta intervención a través de la construcción de obras que comprendan todo su límite urbano o rural (LOOTUGS, 2016).

Instrumentos necesarios

Los instrumentos básicos para un correcto desarrollo de un plan de ordenamiento abarcan desde instrumentos que rigen en ordenanzas fuera del territorio nacional, hasta llegar a las normas propias de cada gobierno local.

- Instrumentos a nivel internacional: dentro de un plan de integración con otros países de la región, se toma en consideración políticas exteriores donde se establece las coordinaciones pertinentes de manera fronteriza, binacional o regional.
- Instrumentos a nivel nacional: en Ecuador el gobierno central tiene aprobado las respectivas leyes que rigen en los planes de cada GAD.
- Instrumentos a nivel provincial o cantonal: puede abarcar también planes a un nivel regional dentro del territorio nacional, parroquial, rural o regímenes especiales. Los mismos son aprobados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de sus competencias. La provincia de Galápagos cuenta con un régimen especial debido a sus características particulares (LOOTUGS, 2016).

1.4. Leyes que rigen al ordenamiento y planificación urbana y territorial

El Ordenamiento Territorial es de reciente data en nuestro país; con la aprobación de la Constitución de Montecristi, se empieza a legislar en torno al territorio, entendido como suelo, lugar donde se realizan todas las actividades requeridas para satisfacer las necesidades del ser humano. El contar con un marco jurídico que guíe, norme y regule las actividades en el territorio era una necesidad imperiosa. La experiencia de planificación en el Ecuador fue impulsada por el Fondo Nacional de Pre inversión (FONAPRE) a mediados de la década de los setenta del siglo pasado, los planteamientos formulados en el Plan de Desarrollo Urbano no fueron aplicados en su totalidad, a pesar de ser un Plan que contaba con un diagnóstico físico espacial basado en el levantamiento catastral que formó parte del mencionado plan y por lo tanto la información de base era actualizada y la propuesta realizada basada en la información empírica recabada le otorgaba objetividad. La Constitución de Montecristi, aprobada en el año 2008, incluye por primera vez un sistema competencial que otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), funciones y atribuciones claras. En este cuerpo normativo se determina para todos los GADS como competencia, “...*Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*”, en el marco de la complementariedad con todos los niveles de Gobierno (PUGS Loja, 2019).

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRYTA) y fundamentalmente la tan esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) (2016), se crea un marco jurídico que norma los contenidos básicos y los instrumentos para el Ordenamiento Territorial e incorpora un nuevo plan que tiene el carácter eminentemente normativo llamado PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO (PUGS), mismo que debe ser desarrollado exclusivamente por los GAD municipales o metropolitanos en función de la competencia de “...*Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón*”. Si se considera al PDOT como un plan básicamente de carácter estratégico, el PUGS tiene el carácter eminentemente normativo (PUGS Loja, 2019).

1.4.1. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 790 de 05 de julio de 2016 y establece directrices generales para la planificación del ordenamiento del territorio y regula instrumentos y mecanismos para la gestión y el uso del suelo. Entre los artículos que corresponden principalmente al uso y Gestión del suelo tenemos:

Que, el artículo 264 numerales 1 y 2 de la Norma Suprema establecen que los gobiernos municipales tendrán, entre otras competencias exclusivas, la de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y, la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (MIDUVI, 2018, pág. 7).

Que, el artículo 415 de la Carta Fundamental dispone que el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados deberán adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes (MIDUVI, 2018, pág. 7).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de Gobierno (MIDUVI, 2018, pág. 8).

Dentro del Art. 18 de la LOOTUG, menciona que el suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica, lo cual constituye un sistema continuo de espacios públicos y privados. La subclasificación del suelo urbano es: suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano de protección (MIDUVI, 2018, pág. 8).

El Art. 24 hace referencia a la ocupación del suelo, que es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológicos. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establece esta Ley (MIDUVI, 2018, pág. 9).

El Art. 28. Componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo, está constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo (MIDUVI, 2018, pág. 9).

1.4.2. Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo.

El Reglamento a la LOOTUGS, es un documento que regula el marco legal para el ordenamiento territorial y gestión de uso de suelo a nivel nacional y que sirve de guía para realizar los trámites solicitados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Reglamento, entró en vigencia a partir de su fecha de publicación en el Registro Oficial el 03 de abril de 2019, con su última modificación el 21 de junio de 2019 (Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo., 2019, pág. 1).

Entre los principales artículos del Reglamento enfocado al PUGS se encuentran en el CAPITULO II, DEL PLANEAMIENTO DEL USO Y GESTIÓN DEL SUELO; SECCION I

DEL PLAN DE USO Y GESTION DEL SUELO, para lo cual destaco los siguientes:

Art. 11.- Procedimiento de aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo.- El Plan de Uso y Gestión del Suelo será aprobado mediante la misma ordenanza municipal o Metropolitana que contiene el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, y mediante los mismos procedimientos participativos y técnicos previstos en la ley y definidos por el ente rector correspondiente (Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo., 2019, pág. 2).

Art. 13.- Contenidos del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo.- El componente estructurante del plan contendrá las siguientes determinaciones:

a) La estructura urbano-rural del territorio, mediante la definición del sistema de asentamientos humanos y de centralidades urbanas y rurales, y su articulación con el respectivo sistema nacional de asentamientos humanos.

b) La definición del límite urbano justificada mediante un documento técnico de soporte, para las cabeceras cantonales como las parroquiales y otros asentamientos humanos dentro del cantón, que analice las proyecciones de crecimiento y densidad poblacional, la capacidad de carga del suelo, la dotación de servicios, factores de riesgo y factores productivos, que determinarán la necesidad real para extender, disminuir o mantener el límite.

c) La clasificación y subclasificación de todo el suelo municipal o metropolitano conforme a lo establecido en la ley, reglamentos y las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto.

d) La identificación, capacidad de soporte y localización de infraestructuras de transporte, movilidad, comunicaciones, agua de dominio hídrico público y energía, y de equipamientos de escala cantonal y supracantonal, sobre la base de una adecuada relación funcional entre zonas urbanas y rurales.

e) La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, productivos y paisajísticos, de los conjuntos históricos y culturales, y de las áreas

expuestas a amenazas y riesgos, conforme a lo establecido en la legislación sectorial o nacional correspondiente.

f) La distribución espacial general de las actividades para asentamientos humanos, productivas, extractivas, de conservación y de servicios, que posteriormente servirán de base para la delimitación de los polígonos de intervención.

g) Las directrices y parámetros generales para la formulación de planes parciales para suelos de expansión o desarrollo de suelos urbanos (Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo., 2019).

Art. 14.- Contenidos mínimos del componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión del Suelo.- El componente urbanístico del plan deberá contener, al menos, las siguientes determinaciones:

a) La delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural, para la signación de los tratamientos y aprovechamientos urbanísticos generales que les correspondan.

b) La identificación, ubicación y cuantificación del suelo destinado a los equipamientos, infraestructuras y espacios públicos, atendiendo a las demandas y de las instituciones sectoriales competentes y conforme a los estándares urbanísticos establecidos en las regulaciones nacionales que se dicten para el efecto.

c) La determinación de los sistemas viales locales y complementarios.

d) El sistema de áreas verdes y espacio público articulado a las redes de equipamiento y sistemas de movilidad y transporte.

e) La identificación y localización del suelo necesario para generación de vivienda de interés social en función de la demanda existente y proyectada para el plazo del plan en el territorio cantonal y distrital incluyendo la demanda de los sectores sujetos a declaratorias de regularización prioritaria y a declaratorias de zonas especiales de interés social.

- f) La identificación y localización de los sectores sujetos a declaratorias de regularización prioritaria y a declaratorias de zonas especiales de interés social, así como suelos de reserva.
- g) La norma urbanística que determina y zonifica los aprovechamientos urbanísticos asignados al suelo urbano y rural, en función de los usos generales y específicos y la edificabilidad.
- h) Los estándares urbanísticos establecidos en la regulación nacional que se dicte para el efecto, y de conformidad con las directrices establecidas por el ente rector de hábitat y vivienda. Para el cumplimiento de esta determinación se deberá coordinar con el ente rector de hábitat y vivienda.
- i) La identificación de los sectores sujetos a la aplicación de planes urbanísticos complementarios.
- j) La identificación de sectores sujetos a la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, cuando lo amerite (Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo., 2019, pág. 2).

1.4.3. Normativas y ordenanzas en relación con el Plan urbano.

El plan de uso y gestión de suelo PUGS es un instrumento de planificación y gestión que tiene como objetivo el conducir, orientar y determinar el ejercicio de la competencia del ordenamiento territorial, el uso, ocupación y gestión del suelo cantonal, a partir del establecimiento de adecuados modelos de uso y de gestión del suelo implementando normas urbanísticas, mecanismos de planificación y gestión; y considerando las potencialidades, aprovechamiento responsable de sus recursos naturales y fortaleciendo la sostenibilidad ambiental del territorio cantonal en concordancia con el PDyOT .

La planificación en el Ecuador marca sus inicios con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador desde el año 2008, cuyo modelo de desarrollo es el Buen Vivir; que conlleva la adopción de nuevas formas de protección a partir de derechos fundamentales como: derecho a la ciudad y de la naturaleza. La función social y ambiental de la propiedad, el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable,

y lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo son los principios que dan sustento a una naciente política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo. En el año 2015, Ecuador declaró su compromiso de cumplir con los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el año 2017 ratificó su alineación con la Agenda 2030, siendo introducida como una política pública (Saavedra Peñafiel, 2022).

En el año 2015, Ecuador declaró su compromiso de cumplir con los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el año 2017 ratificó su alineación con la Agenda 2030, siendo introducida como una política pública, La Agenda 2030 tiene 17 Objetivos, 169 metas y 241 indicadores que deben cumplirse hasta el 2030, son de carácter indivisible e integrador y abarcan los ámbitos económico, social y ambiental de manera conjunta. La Agenda presenta una visión sumamente ambiciosa y transformativa, aspira a un mundo próspero, sostenible y llama a todos a la acción, por este motivo la medición de los ODS significa un reto sumamente grande para todos los países (SENPLADES, 2021).

Todos los gobiernos locales han articulado su planificación para la implementación y cumplimiento de los ODS (STPE, 2020, p.7) por lo cual, se deberán considerar las directrices dadas en los “Lineamientos para la articulación entre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, para lograr una gestión articulada y sostenida en el mediano y largo plazo, que permita alcanzar el cumplimiento de los ODS (SENPLADES, 2021).

1.5. Importancia de la evaluación del PUGS.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo, al ser un instrumento público, con políticas para el bien común y sustancial para el ordenamiento territorial de una ciudad en la cual se necesita medir su progreso, requiere de una evaluación subjetiva acerca de sus alcances, objetivos cumplidos y obstáculos presentados. Para ello es necesaria la intervención de entidades imparciales capaces de realizar un seguimiento, análisis y diagnóstico de las políticas adoptadas por los GADs en cuanto a la ejecución de sus respectivos planos de ordenamiento territorial.

Ecuador cuenta con escasa experiencia en cuanto a la implementación y ejecución de planos de ordenamiento territorial. A partir de su generación en el año 2011, los planes eran guiados más a enfoques tradicionales y tomando referencias a planes de ordenamiento pertenecientes a naciones cercanas. A partir de la elaboración de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, implementada en el 2016, la responsabilidad de los gobiernos locales pasó a tener un camino largo pero seguro hacia un crecimiento adecuado de nuestras ciudades.

En la ciudad de Loja entró en vigor el nuevo PDOT a partir del año 2021, esto sumado a la mínima experiencia del país en cuanto a planes de ordenamiento, no se puede realizar una evaluación, correcta, completa, y sobre todo, retroevaluar acerca de los aciertos y errores cumplidos por los mismos. Adicional se debe mencionar que los planes de ordenamiento son estrategias cuyos objetivos son a largo plazo, exactamente doce años. Las consecuencias de estos planes a largo plazo son que las prioridades y objetivos que fueron considerados primordiales, cambia, o evolucionan con el paso de los años. Las consecuencias son los vacíos legales y necesarios que llegan a presentarse y que pueden llegar a tener nula planificación y sus consecuencias llegan a ser evidentes; mientras mayor sea el plazo para determinado objetivo, mayor es la incertidumbre y mayores las consecuencias de no contar con un plan flexible y presto a cambios oportunos. Estas consecuencias las vemos reflejadas en un hecho histórico ocurrido en nuestro país en el primer trimestre del 2020, como lo fue la pandemia ocasionada por el COVID 19.

Con la pandemia aún vigente en todo el mundo, y la aparición de enfermedades mortalmente peligrosas y potenciales a una nueva pandemia, los intentos de recuperación del mundo, y de más específicamente, nuestro país, han sido insuficientes y continúan un camino incierto. La aparición del COVID a fines del año 2019 fue un golpe inesperado, y su expansión acelerada dejó en condiciones graves al gobierno nacional y local en lo que tiene que ver a sus políticas populares, especialmente a las que se referían a salud pública y sistema económico, lo que aumentó la desigualdad social ya presente en gran porcentaje en nuestro país. Ante los precedentes, el gran desafío por parte del Gobierno Nacional y las

Gobiernos Autónomos Descentralizados es la de repensar lo existente, evaluar las consecuencias de la pandemia, y tomar las reformas necesarias, tomando en cuenta las oportunidades que se presentaron durante los más de dos años de pandemia.

Capítulo dos

Marco Metodológico

En el presente capítulo que corresponde al marco metodológico se enuncia el proceso que la investigación siguió con la finalidad de cumplir con el objetivo de investigación número 2; que es la diseñar una metodología adecuada a nivel normativa que permita evaluar si el PUGS-Loja, 2020–2032, cumple con los lineamientos para lo cual fue creada, específicamente en la ocupación y utilización del suelo en el área urbana de Loja. Para tal efecto se realizó el análisis de tres metodologías existentes con el propósito de obtener un nuevo insumo que permita evaluar y contrastar el actual PUGS, que se relaciona con la normativa de uso y gestión del suelo, en primer lugar la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2021), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016) y la normativa de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME, 2019). El presente análisis es muy valioso porque recoge los puntos esenciales de la normativa, el mismo que sirvió poder bosquejar una propuesta de evaluación respectiva para el actual PUGS de la ciudad de Loja. Para tal efecto, los siguientes métodos y técnicas fueron utilizados en la presente investigación:

2.1 Métodos

2.1.1 *El método analítico*

El método analítico es un procedimiento que descompone un todo en varios de sus elementos, este método se utilizó en el análisis de las leyes, reglamentos y la normativa existente, posteriormente fue empleado para diseñar la metodología pertinente que evalúa el plan de uso y gestión del suelo de la ciudad de Loja.

2.1.2 *El método reflexivo*

El método reflexivo se refiere a un proceso de pensamiento que permite que el investigador tome conciencia de su aprendizaje, donde se formulan problemáticas comunes que se resuelven generalmente en el proceso investigativo, por lo que este método ayudó a elaborar las diferentes fases de la propuesta de evaluación del plan de uso y gestión de suelo de la ciudad de Loja.

2.1.3 El método sintético

El método sintético es un proceso de razonamiento cuyo fin es reconstruir un acontecimiento, para tal efecto se vale de varios elementos esenciales que son parte del desarrollo del acontecimiento. Este método se aplicó en el diseño de la propuesta que evaluará el plan de evaluación de la normativa.

2.1.4 El método histórico descriptivo

El método histórico descriptivo busca los sucesos del pasado sobre la temática que se está investigando, estos eventos del pasado ayudaron a reconstruir los hechos del presente y fue aplicado en la presente investigación para analizar cuáles fueron los preceptos y las necesidades que las autoridades y técnicos respectivos tuvieron en aquel momento, para diseñar el actual plan sobre el uso y conservación del suelo de la ciudad de Loja.

2.2 Técnicas

Las técnicas de investigación que se utilizaron en la presente investigación fueron los mapas conceptuales y diagramas; estas técnicas ayudaron a realizar el análisis respectivo de la normativa existente, la misma que sirvió para verificar si el PUGS cumple con los lineamientos respectivos que se contemplan en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo 1 (LOOTUGS), el Reglamento de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo y la Ordenanza N°. 38-2021. PDOT.

2.3 Instrumentos

Los siguientes instrumentos fueron utilizados en la presente investigación: la Base de Datos de Catastro 2018, la Base de Datos de Catastro 2023, PUGS Loja y Google Maps.

2.4 Resultados del Análisis

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en su metodología propone como parte de las estrategias de utilización del territorio, la clasificación del suelo de acuerdo al uso del suelo en la parte rural y urbana, donde define los lugares en la parte urbana en los siguientes espacios; residencial, industrial y productivo, comercial,

equipamiento para servicios sociales, equipamiento para servicios públicos, protección ecológica, patrimonio histórico o arqueológico y las compactibilidades e incompatibilidades entre los usos; cabe indicar que con estos espacios se definen los varios indicadores que ayudaron a evaluar el plan de uso y gestión de suelo PUGS de la ciudad de Loja 2020 – 2032.

De igual manera en la fase de diagnóstico (SENPLADES, 2021) aborda seis subsistemas, que también sirven de base para delinear los respectivos indicadores y que son medibles a través de la aplicación de los respectivos instrumentos tanto técnicos como de investigación científica; estos son: medio físico, sistema social y cultural, sistema económico, sistema de movilidad, energía y conectividad, sistema de asentamientos humanos y sistema de gestión territorial.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016), que orienta las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, incorpora los elementos estructurante y urbanístico. El componente estructurante es de largo plazo, cuyo objetivo es de asegurar la utilización adecuada de las potencialidades del territorio, mientras que el componente urbanístico determina el uso y edificabilidad de acuerdo con la clasificación del suelo.

La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME, 2019), señala que los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad, en este sentido incorpora los siguientes aspectos como: de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales, y estudio y evaluación de riesgos y desastres. Y la propuesta del plan de desarrollo contempla tres fases; la fase 1 que es la diagnóstica, la fase 2, que es la propuesta en si y la fase 3 que incluyen el modelo de gestión, donde desarrolla los programas, proyectos, la evaluación y seguimiento respectivo.

La ordenanza número 38-2021 PDOT, de aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y de uso y gestión de suelo (PUGS) urbano y

rural del cantón Loja, incorpora varios elementos y normativa que permite definir el alcance del articulado que esta incorporado en las leyes y reglamentos creados para el efecto y además define claramente los usos de suelos en los sectores: residencial, servicios turísticos, bienes industriales, equipamiento, interés social, agricultura urbana y conservación.

Las leyes, reglamentos y la normativa analizada anteriormente contienen preceptos legales y validos que nos permiten orientar el diseño de la evaluación del plan de gestión y uso del suelo de la ciudad de Loja en el aspecto urbanístico; no obstante en la normativa no se especifica, la metodología que se debe seguir para realizar un proceso de evaluación a los planes de uso y gestión del suelo, en este sentido se puntualizan los indicadores que contienen algunas variables que son pertinentes para dar cumplimiento al objetivo No. 2 de la presente investigación, donde se propone una metodología que pueda evaluar el plan de gestión y uso del suelo de la ciudad de Loja en forma efectiva y eficiente.

Capítulo tres

Evaluación y estrategias del Plan de Uso y Gestión de Loja 2020 - 2032

3.1 Antecedentes

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016), es el marco jurídico que norma los contenidos y los instrumentos del ordenamiento territorial que contienen los PUGS, que son de carácter eminentemente normativos y que son desarrollados exclusivamente por los GAD.

Los PUGS en el Ecuador fueron diseñados con la finalidad de establecer las determinantes urbanísticas en el suelo urbano y rural, por lo cual, se puede deducir que a diferencia de los planes de ordenamiento urbano de cobertura cantonal, estos instrumentos se desarrollan considerando dos componentes importantes, el uno es el aspecto estructurante de largo plazo que responden a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial. El segundo componente es el urbanístico que, según la LOOTUGS, determina el uso y la edificabilidad de acuerdo con la clasificación del suelo, así como los instrumentos de gestión a ser empleados según los requerimientos específicos.

3.2 Análisis del PUGS de Loja

El Plan de uso y gestión del suelo de la ciudad Loja, viene a constituirse en una primera etapa donde se aborda el componente estructurante cantonal, que contiene la estructura urbano – rural y que se refiere a la delimitación urbana de la cabecera cantonal, los núcleos urbanos de las parroquias rurales o cabeceras parroquiales, las centralidades mínimas urbanas en suelo rural; así como, los polígonos de expansión que deberán ser incorporados a las áreas urbanas de acuerdo a las particularidades de cada asentamiento; y, el componente urbanístico a nivel del área urbana de la ciudad de Loja.

El PUGS de carácter normativo se sostiene en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016), y establece quince herramientas para llevar a cabo y cumplir con los objetivos. Estas herramientas se agrupan en cinco tareas fundamentales que corresponden al propósito de gestionar en forma efectiva el suelo, en el presente caso en la ciudad de Loja son las siguientes.

- Para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
- Para incidir en la morfología urbana.
- Para el financiamiento del desarrollo urbano.
- Para evitar la especulación del suelo.
- Para la regularización de los asentamientos de hecho.

Es necesario destacar que cada uno de los instrumentos de gestión pueden ser evaluados en forma aislada o general, esto permitiría tener un panorama más amplio sobre la aplicación de la normativa efectiva de los PUGS, no obstante es decisión de la autoridad competente en priorizar uno o más instrumentos por cada tarea, dependiendo de las necesidades y justificación que motive la evaluación.

Para que se lleve a cabo el análisis y la evaluación normativa del PUGS de la ciudad de Loja, es indispensable puntualizar los indicadores que deben ser pertinentes y que deben ser utilizados en los diferentes instrumentos de investigación, de esta manera se podrá obtener datos tanto cualitativos como cuantitativos que pueden reforzar las conclusiones en la cual se confirmará o desvirtuará las hipótesis sobre si la normativa está bien aplicada o no, y conocer a detalle si sus efectos son los esperados.

La presente investigación profundizara el análisis en dos factores, en la ocupación y utilización del suelo y uso del suelo en el área urbana de la ciudad de Loja.

3.2.1 Ocupación del suelo de la ciudad de Loja

En la ocupación del suelo se identifica como un indicador válido para efectuar el análisis del coeficiente de ocupación del suelo – COS; este análisis se respalda en la base de datos que es obtenida por el departamento de avalúos y catastros y que se actualiza a través del Google Maps, usualmente este coeficiente se mide en manzanas y se sistematiza en rangos, el primer rango va desde 0 % a lotes baldíos, el segundo rango va desde 0.001 a 20.000%, y en los siguientes rangos se aumenta el 20.000%, para llegar a la sumatoria total del 100% (Municipio de Loja, 2019).

Para el análisis se considera la escala manzanera y predial, que evalúa en forma específica en donde y en que rangos se ubica o se distribuye la carga porcentual considerando los respectivos criterios de concentración poblacional; la distribución uniforme de los diferentes barrios de las parroquias, las concentraciones cercanas a parques y las concentraciones con aproximaciones a ríos o parques. A continuación se detalla los indicadores y los instrumentos que se utilizan.

El presente análisis nos servirá como referencia para poder evidenciar los siguientes vacíos en la normativa respecto de los siguientes indicadores específicos:

- Sitios de concentraciones poblacional.
- Distribución no uniforme de barrios de la ciudad de Loja.
- Proliferación de concentraciones habitacionales cercanas a ríos y parques.

Tabla 2

Diseño metodológico aplicado a la ocupación del suelo de la ciudad de Loja

ÁREA	INDICADOR	VARIABLE	INSTRUMENTOS	FUENTE	FÓRMULA ARITMÉTICA
	URBANO				
	DE				
	ANÁLISIS				
OCUPACIÓN SUELO DE LA CIUDAD DE LOJA	Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS)	Porcentaje de concentración poblacional. Medido en predios y manzanas.	Base de Datos de Catastro 2018 Base de Datos de Catastro 2023 PUGS Google Maps	Departamento de Avalúos y Catastros del Municipio de Loja.	$COS = \% \text{ construcción} \times 100.$

Nota. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) extraído de PUGS-Loja, 2020-2032.

3.2.2 Utilización del suelo de la ciudad de Loja

El uso del suelo se puede medir con la ayuda del coeficiente de utilización del suelo CUS, este se refiere a la relación aritmética entre la superficie total construida en todos los niveles de la edificación y la superficie total del terreno. Para obtenerlo se aplica la siguiente fórmula matemática

$$CUS = (\text{Superficie de desplante} \times \text{Numero de niveles}) / \text{superficie total del predio}.$$

Los rangos del CUS incluyen los valores absolutos y los valores relativos y el valor acumulado que se suma hasta llegar al 100%. En los análisis se determina que el primer rango de medición inicia en 0 y representa los lotes baldíos o vacantes, en este caso el valor absoluto representa el número de lotes y en valor relativo es el porcentaje con relación al total de lotes; el segundo rango se ubica hasta 50 y el tercer rango del CUS va desde 50 a 100 y así sucesivamente en los posteriores rangos.

En los análisis respectivos se podrá determinar los siguientes parámetros en la normativa sobre los predios en las diferentes parroquias de la ciudad de Loja:

- Identificar si los predios existentes en la ciudad de Loja, son terrenos baldíos o vacantes.
- Determinar si las edificaciones tienen el nivel de edificabilidad adecuado a la normativa.
- Obtener los datos numéricos de las construcciones son de uno o dos pisos.
- Verificar si los predios son considerados como áreas de protección de márgenes de río.
- Comprobar si existen avances de urbanizaciones en zonas urbanizables.
- Determinar si existen áreas consolidadas en la zona.
- Comprobar la existencia de zonas propicias para el desarrollo urbanístico en las zonas próximas.
- Verificar la existencia de zonas restringidas de desarrollo de altura.
- Identificar el porcentaje de la existencia de los terrenos sin urbanizar en la ciudad de Loja.
- Comprobar la existencia de áreas de menor edificabilidad y zonas de riesgo.

Tabla 3

Diseño metodológico aplicado a la utilización del suelo de la ciudad de Loja

ÁREA	INDICADOR URBANO DE ANÁLISIS	VARIABLES	INSTRUMENTO	FUENTE	FÓRMULA ARITMÉTICA
UTILIZACIÓN DEL SUELO DE LA CIUDAD DE LOJA	Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS)	Incremento de la estructura urbana Definir puntos donde se podría ubicar esta infraestructura urbana.	Base de Datos de Catastro 2018 Base de Datos de Catastro 2023 PUGS Google Maps	Departamento de Avalúos y Catastros del Municipio de Loja.	$CUS = COS \times \text{altura} / \text{superficie total predio.}$

Nota. Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) extraído de PUGS-Loja, 2020-2032.

3.3 Resultados

Para conocer en forma fehaciente si se ha dado cumplimiento a las normas y los preceptos legales existentes en torno al uso y ocupación del suelo en la ciudad de Loja, se debe seguir un proceso de investigación de forma coherente y sistemática que asegure que los resultados obtenidos en los diferentes instrumentos aplicados sean los adecuados, a continuación se esboza la siguiente propuesta de estrategias, para obtener tanto datos cuantitativos como cualitativos.

3.4 Propuesta de Estrategias

En base a lo expuesto anteriormente es pertinente diseñar un proceso metodológico que mida, evidencie y permita conocer si las normas que se aplican en el plan de uso y gestión del suelo de la ciudad de Loja son un buen marco de referencia para regular y controlar el uso y gestión del suelo.

Para contrastar la información se propone la aplicación de los coeficientes COS y del CUS, con la finalidad de obtener datos cuantitativos de carácter objetivos que contribuyan detectar vacíos importantes que podrían ser necesarios para considerar una evaluación integral al plan de uso y gestión del suelo y de esta manera encontrar las variables que no estén contemplados en la normativa existente. En el análisis de los datos se determinará si la normativa que se estableció en el año 2018 está siendo bien aplicada en relación al año 2022, donde se identificarán los siguientes indicadores:

- Ocupación y utilización del suelo.
- Áreas para futuras edificaciones.
- Usos de suelo.
- Áreas de riesgo.
- Rutas para futuras vías.
- Asegurar áreas protegidas.
- Consolidación de espacios verdes.

Tabla 4

Indicadores para evaluar los PUGS en referencia a la ocupación y utilización del suelo.

ÁREA	OBJETIVOS	INDICADORES	INSTRUMENTO	VARIABLE
OCUPACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL SUELO EN EL ÁREA URBANA.	Identificar el porcentaje de ocupación y utilización del suelo. Determinar áreas para futuras edificaciones.	Ocupación y utilización del suelo. Áreas para futuras edificaciones.	Base de datos de catastro 2018 Base de datos de catastro 2023. Google Maps.	Porcentaje de concentración poblacional. Medido en predios y manzanas.
USO DEL SUELO EN EL ÁREA URBANA EN LOJA	Conocer los diferentes usos del suelo en el área urbana de la ciudad de Loja. Determinar alturas de edificación. Cambios de uso de suelo.	Usos del suelo	Mapeo de comportamiento y tendencias con respectivo análisis.	Grado de incremento de infraestructura urbana. Definir puntos donde se podría ubicar esta infraestructura urbana.
RIESGOS	Indagar sobre los principales riesgos que se presentan el suelo en referencia a los componentes naturales y antrópicos.	Áreas de riesgo	Análisis técnico del suelo. Mapeo topográfico y de riesgos sobre todo en relación con fallas geológicas y movimientos de masas.	Estado actual del suelo. Identificar zonas problemáticas para ser normadas.
VIALIDAD URBANA	Determinar el estado actual de la red vial urbana.	Rutas para futuras vías.	Análisis técnico. sobre el estado actual de la red vial de la zona urbana de la ciudad de Loja.	Normativa para la creación y nuevas vías.

Nota. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), extraído de PUGS-Loja, 2020-2032.

Se propone el siguiente proceso para realizar la medición del PUGS de la ciudad de Loja.

3.4.1 Primera Etapa: Justificación de la Evaluación

La justificación de la evaluación debe ser instrumentada por la organización gubernamental pertinente ante la necesidad de hacer mejoras o modificaciones a los existentes y, en casos de estudios de carácter académico, investigativo y científico, debe estar sustentado por la autoridad educativa pertinente.

3.4.2 Segunda Etapa: Elaboración del Plan de Evaluación

En esta etapa se determinan los objetivos del plan que debe ser contrastada con la justificación, de igual manera para elaborar el plan de evaluación se siguen los preceptos establecidos en la normativa que regula estas actividades y que están contemplados en los diferentes documentos legales de las organizaciones como: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2021), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016) y La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME, 2019) en concordancia con las demás leyes, reglamentos y normativa local.

3.4.3 Tercera Etapa: Determinación de los indicadores de Evaluación

Los indicadores se refieren a los criterios y enunciados que se incluyen en los instrumentos para evaluar el plan de uso y gestión del suelo, cuyo objetivo fundamental es conocer si se está cumpliendo o no con la normativa. Estos indicadores deben tener estar limitados por el tiempo, por los recursos, y son medibles, alcanzables y observables.

3.4.4 Cuarta Etapa: Diseño de los instrumentos de recolección de datos

Son los mecanismos o herramientas que son fiables científicamente y que se utilizan medir y recolectar, organizar y analizar la información que se obtiene de fuentes validas.

3.4.5 Quinta Etapa: Aplicación de los instrumentos de investigación

Se refiere a la acción de realizar el proceso de investigación de campo, donde con la ayuda de los instrumentos se obtiene información de interés que ayuda a despejar las hipótesis o preguntas planteadas al inicio de la evaluación.

3.4.6 Sexta Etapa: Recolección y tabulación de la Información

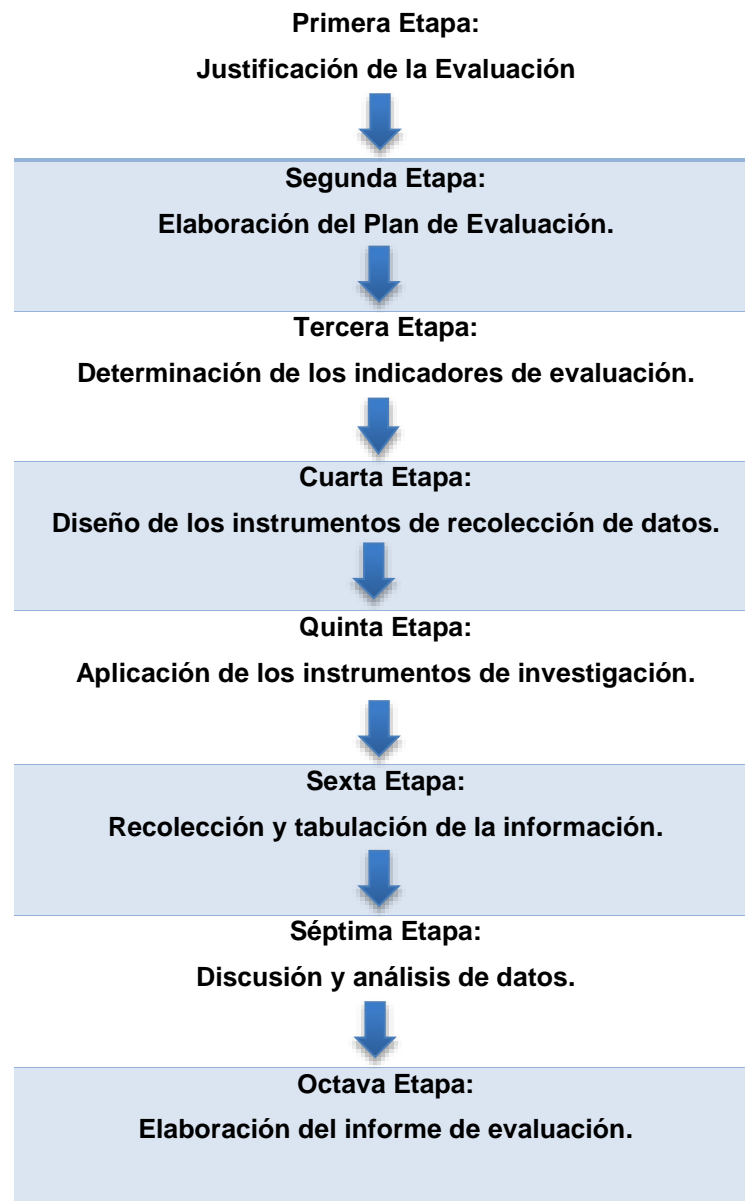
Luego de la obtención de la información se realiza la categorización o el ordenamiento de la información, de acuerdo con los factores o elementos de análisis, a fin de tener listo y poder continuar con el proceso de análisis, interpretación y deducción.

3.4.7 Séptima Etapa: Discusión y análisis de datos

En el proceso de análisis, se conjugan varios elementos, como los resultados, la parte teórica y los puntos de vista de los evaluadores, con el fin que se llegue a conclusiones valederas que sirvan de forma objetiva y con fundamento al diseño de las respectivas recomendaciones.

3.4.8 Octava Etapa: Evaluación del Informe de evaluación

En el informe final de resultados se plasman en forma suscitan las evidencias o hallazgos encontrados, estos datos pueden ser cualitativos o cuantitativos, que soportan las conclusiones y las recomendaciones respectivas, producto de la evaluación correspondiente.

Figura 3*Flujograma de Procesos*

Nota. Elaboración propia.

3.5 Resultado de la Evaluación del PUGS de Loja

Tabla 5

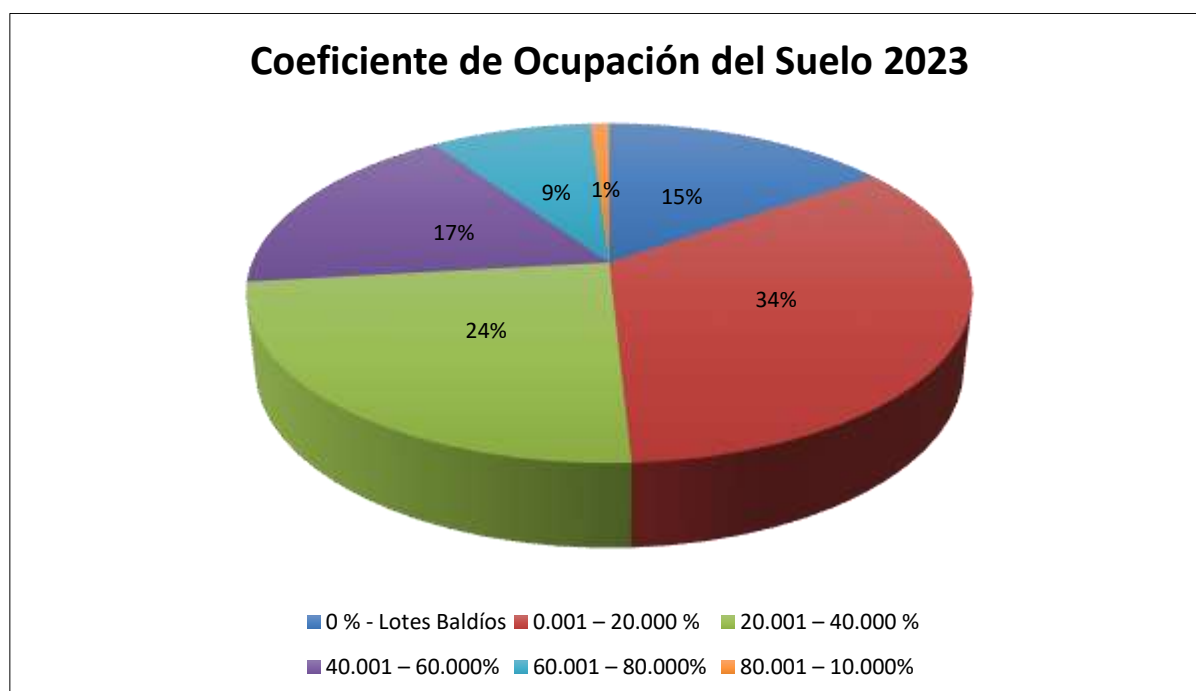
Coeficiente de Ocupación del Suelo 2023

RANGO DEL COS	PORCENTAJE %
0 % - LOTES BALDÍOS	15.12
0.001 – 20.000 %	34.06
20.001 – 40.000 %	24.00
40.001 – 60.000%	17.30
60.001 – 80.000%	08.53
80.001 – 10.000%	00.99

Nota. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) extraído de Base de datos de Catastro, 2023. Google Maps.

Figura 4

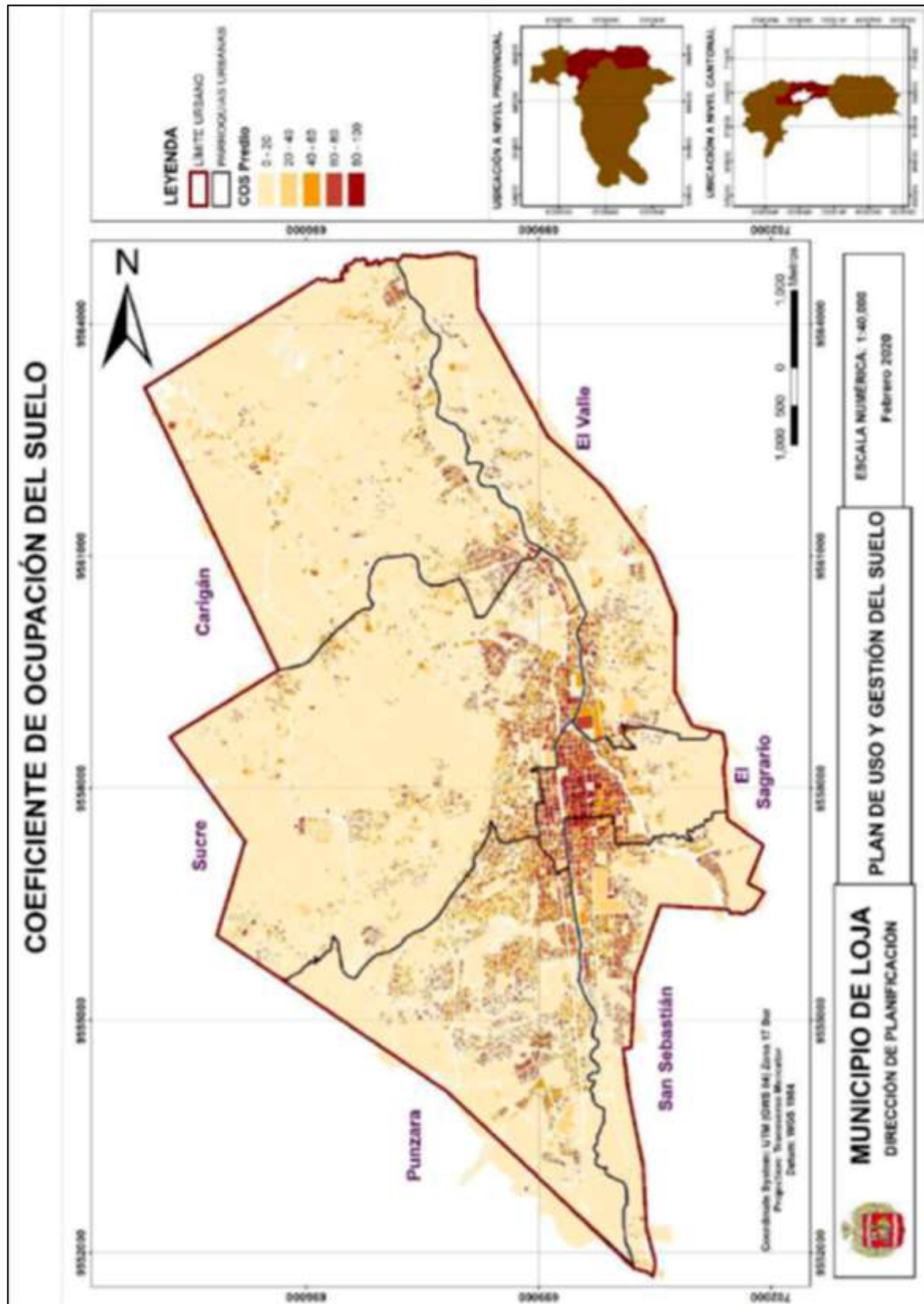
Coeficiente de Ocupación del Suelo 2023



Nota. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) extraído de Base de datos de Catastro, 2023. Google Maps.

Figura 5

Coeficiente de Ocupación del Suelo 2023



Nota. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) extraído de PUGS-Loja, 2020-2032.

3.5.1 Análisis e Interpretación COS

De acuerdo a los datos obtenidos producto de la aplicación del Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), que se fundamenta en la base de datos de Catastro de la ciudad de Loja y se actualizada a través del Google Maps, y considera como unidad de medida las manzanas y es sistematizada en rangos; los resultados se visualizan en la tabla, el primer rango van desde 0 % a lotes baldíos y se obtiene un porcentaje de 15.12, el segundo rango va desde 0.001 a 20.000% tiene un porcentaje de 34.06, el tercer rango que va desde 20.001 a 40.000 % obtiene un porcentaje de 24.00, el cuarto rango va desde 40.001 a 60.000% obtiene un porcentaje de 17.30, el quinto rango va desde 60.001 a 80.000% tiene un porcentaje de 08.53 y el sexto rango va desde 80.001 a 10.000% obtiene el porcentaje de 00.99 (PUGS Loja, 2019).

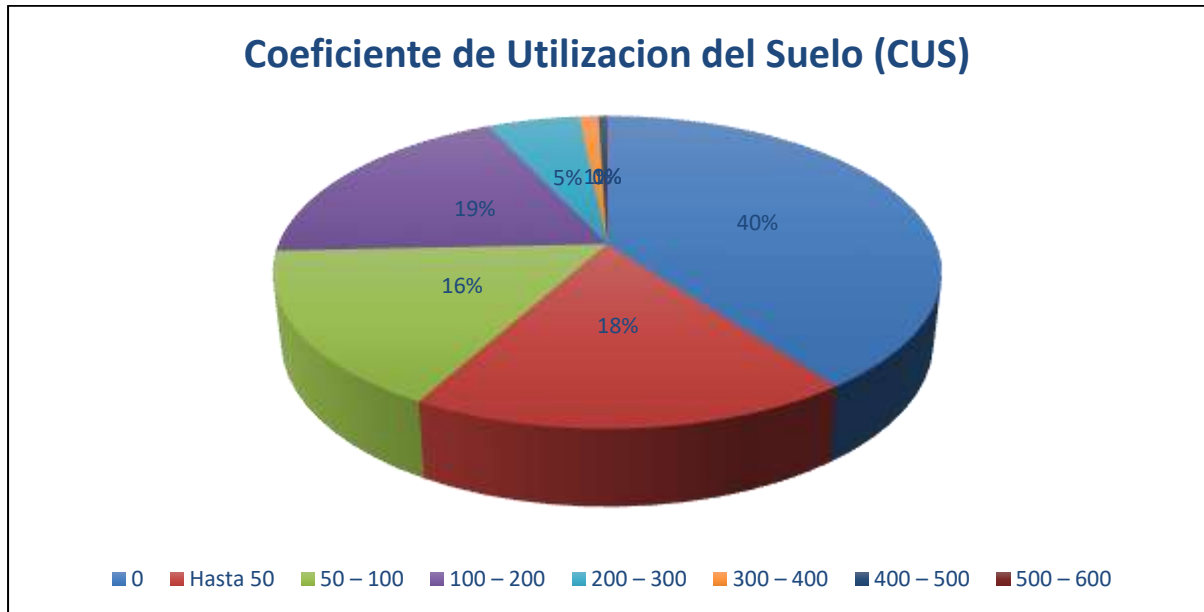
Los rangos donde se ubican o se distribuyen la carga porcentual de los predios, indican que la concentración poblacional en las parroquias de la ciudad de Loja es la adecuada; que existe una distribución uniforme de predios en los diferentes barrios de las parroquias; que se ha incrementado las concentraciones habitacionales cercanas a parques y las concentraciones con aproximaciones a ríos o parques.

Tabla 6

Coeficiente de Utilización del Suelo 2023

RANGO DE CUS	VA	VR
0	21925	39.86%
HASTA 50	9986	18.15%
50 – 100	8970	16.31%
100 – 200	10329	18.78%
200 – 300	2914	5.30%
300 – 400	616	1.12%
400 – 500	211	0.38%
500 – 600	60	0.11%
TOTAL	55011	100.00%

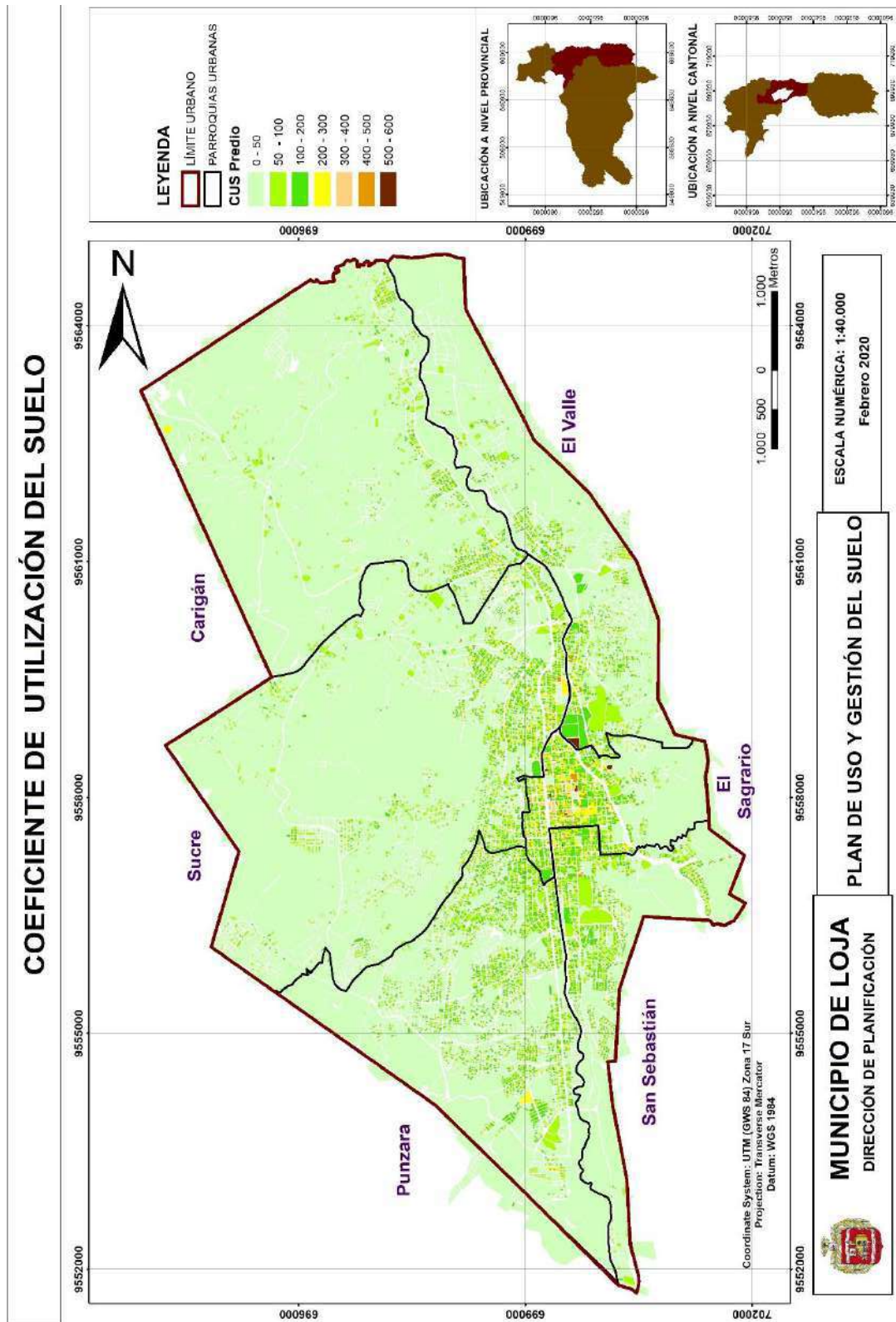
Nota. Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) extraído de Base de datos de Catastro, 2023. Google Maps.

Figura 6*Coeficiente de Utilización del Suelo 2023*

Nota. Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) extraído de Base de datos de Catastro, 2023. Google Maps.

Figura 7

Coeficiente de Utilización del Suelo 2023



Nota. Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) extraído de PUGS-Loja, 2020-2032.

3.5.2 Análisis e Interpretación CUS

Los resultados del Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), se indican en la tabla anterior; el primer rango es 0 y se obtiene el valor absoluto de 21925 y un valor relativo de 39.86%, el segundo rango va hasta 50, y obtiene un valor absoluto de 9986 y un valor relativo de 18.15%, el tercer rango va desde 50 a 100 % obtiene un valor absoluto de 8970 y un valor relativo de 16.31%, el cuarto rango va desde 100 a 200 obtiene un valor absoluto de 10329 y un valor relativo de 18.78%, el quinto rango va desde 200 a 300 tiene un valor absoluto de 2914 y un valor relativo de 5.30% y el sexto rango va desde 300 a 400 obtiene un valor absoluto de 616 y un valor relativo de 1,12%, el séptimo rango va desde 400 a 500 con un valor absoluto de 211 y un porcentaje de 0.38%. el octavo rango va desde 500 a 600 con un valor absoluto de 60 y un rango de 0.11%, con un total de valor absoluto del 55011 y un porcentaje de 100.00% (PUGS Loja, 2019).

En el análisis respectivo se determinaron los siguientes detalles como: en la zona urbana de la ciudad de Loja predominan los predios que no son considerados como baldíos o vacantes; el nivel de todas las edificaciones es el adecuado y está de acuerdo a la normativa vigente; las edificaciones existentes en las parroquias son en su mayoría de dos pisos, existiendo un pequeño porcentaje de viviendas de un piso y tres pisos; la totalidad de las viviendas se encuentran edificadas en zonas autorizadas, fuera de las áreas consideradas como áreas de protección de márgenes de río; se evidencian avances considerables en zonas urbanizables; existen varias áreas ya consolidadas en la zona de estudio; en la periferia de las parroquias existen zonas propicias para el desarrollo urbanístico; en zonas ya consolidadas urbanísticamente existen zonas restringidas de desarrollo de altura para nuevas construcciones; y existe un porcentaje importante de predios sin urbanizar en parroquias que se encuentran en la periferia de la ciudad de Loja; y también se evidencia la existencia de áreas de menor edificabilidad en las zonas de riesgo o en zonas donde existen fallas geológicas.

Tabla 7

Contraste de resultados y la actual normativa sobre el Uso y Ocupación del Suelo.

RESULTADOS DE DATOS CUALITATIVOS	NORMATIVA ACTUAL VIGENTE	REFERENCIAS DE LA NORMATIVA ACTUAL
LA CARGA PORCENTUAL DE LOS PREDIOS INDICAN QUE LA CONCENTRACIÓN POBLACIONAL EN LAS PARROQUIAS DE LOJA ES LA ADECUADA.	<i>Artículo 2: Ámbito de Aplicación</i> Las ordenanzas que se emiten son de aplicación directa al proceso de urbanización y edificación. El mismo que comprende el diseño de todo tipo de urbanizaciones, lotizaciones, subdivisiones, conjuntos habitacionales, espacios urbanos, calles, avenidas, plazas, parques, espacios públicos, etc., diseño paisajístico; y, de jardinería.	(Codificado Municipio , 2015)
EXISTE UNA DISTRIBUCIÓN UNIFORME DE PREDIOS EN LAS DIFERENTES PARROQUIAS.	<i>Artículo 8: Análisis de Petición Literal c</i> Para urbanizaciones, lotizaciones, subdivisiones, o cualquier otra forma de fraccionamiento: Se concederá según el caso de conformidad a lo que determina el Plan de Desarrollo Urbano de Loja.	Codificado Municipio 2015
SE HA INCREMENTADO LAS CONCENTRACIONES HABITACIONALES CERCANAS A PARQUES Y RÍOS.	<i>Artículo 8 Márgenes de Protección de Ríos, Quebradas y Lagunas.</i> a) En los sectores de los ríos se han definido franjas de protección a entregar, de treinta metros a cada lado, medidas desde el superior del talud de la actual orilla del río. b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidas desde el borde superior del talud de la actual orilla. c) Para el caso de lagunas naturales, quince metros medidos desde el borde superior del talud de la actual orilla. <i>Artículo 175:</i> Las áreas verdes en el Centro Histórico se sujetarán a las características, condiciones de uso y equipamiento señalados en el Plan de Desarrollo Urbano Rural de Loja.	Codificado Municipio 2015 (Ordenanza No. 15 - 2010) Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, sancionada de fecha 2 de septiembre de 2010. Codificado Municipio 2015
PREDOMINAN LOS PREDIOS CONSIDERADOS		No existe en la normativa ninguna disposición que pueda regular,

COMO BALDÍOS O VACANTES.		controlar y mantener los predios baldíos o vacantes.
LA ALTURA DE LAS EDIFICACIONES DE LA ZONA URBANA ES EL ADECUADO Y ESTÁ DE ACUERDO A LA NORMATIVA VIGENTE.	<p><i>Artículo 8 Análisis de Petición Literal c</i> La verificación del análisis de petición para la edificación permitirá incluir: clave catastral, retiros frontales, laterales y posteriores, coeficientes de uso (CUS) y ocupación del suelo (COS), alturas máximas permitidas, obras de infraestructuras; y otras necesarias para la realización de un proyecto urbano arquitectónico, de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano vigente.</p> <p><i>Artículo 35</i> Los conjuntos habitacionales y/o condominios en desarrollo vertical, de interés general o de interés social, se sujetarán a las disposiciones contempladas para las edificaciones en altura.</p> <p><i>Artículo 177</i> Por ningún motivo se permitirán construcciones que sobrepasen la altura de los tramos ubicados en los subconjuntos o unidades urbanas particulares. esto con la finalidad de garantizar las visuales hacia los hitos urbanos, constituidos por arquitectura religiosa y conmemorativa.</p>	<p>Codificado Municipio 2015</p> <p>Ordenanza No. 08 - 2012) Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, sancionada de fecha 4 de julio de 2012.</p> <p>Ordenanza 003-2014) Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, sancionada de fecha 22 de julio de 2014.</p>
LAS EDIFICACIONES EN SU MAYORÍA SON DOS PISOS, EXISTIENDO UN PEQUEÑO PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE UN PISO Y TRES PISOS.	<p><i>Artículo 33</i> Los conjuntos habitacionales y/o condominios de interés general en desarrollo horizontal, podrán planificarse por etapas para lo cual deberán presentar un proyecto integral y cumplirán con las siguientes especificaciones técnicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lote mínimo: 90 m² 2. Frente mínimo: 6.00 m 3. Fondo mínimo: 15 m 4. Retiro frontal: volado de 1.00 m 3 m – 5 m (de acuerdo a la línea de fábrica) con 5. Retiro posterior: 3 m en piso superior 6. COS: sesenta por ciento (60%) 7. CUS: ciento ochenta por ciento (60-120-180%) 8. Altura de edificación: 1-2-3 pisos. 	<p>Codificado Municipio 2015</p> <p>(Ordenanza No. 08 - 2012) Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, sancionada de fecha 4 de Julio de 2012.</p>

	<p>9. Tipo de edificación: Unifamiliar.</p> <p><i>Artículo 33</i> Los conjuntos habitacionales y/o condominios de interés social en desarrollo horizontal, cumplirán como mínimo con las siguientes especificaciones técnicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lote mínimo: 90m² 2. Frente mínimo: 6m 3. Fondo mínimo: 15m 4. Retiro frontal: volado de 1.00m 3m – 5m (de acuerdo a la línea de fábrica) con 5. Retiro posterior: 3m sin volado en piso superior 6. COS: sesenta por ciento (60%) 7. CUS: ciento veintisiete (127%) 8. Altura de edificación: 2 pisos 9. Tipo de edificación: Unifamiliar <p><i>Artículo 41</i> Los terrenos destinados, según la zonificación municipal, a usos agrícolas, forestales y ganaderos se autorizarán construcciones que consistirán en una vivienda unifamiliar que propenda la tipología rural, cuya edificación no superará los dos pisos y mantendrán un retiro mínimo de diez metros con respecto a la vía adyacente.</p>	Codificado Municipio 2015
<p>LA TOTALIDAD DE LAS VIVIENDAS ESTÁN EDIFICADAS EN ZONAS AUTORIZADAS, FUERA DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN DE MÁRGENES DE LOS RÍOS Y ZONAS INUNDABLES.</p>	<p><i>Artículo 33</i> No podrán ser destinadas para equipamiento comunal y lotes municipales los predios que están afectados por vías, riberas de ríos, márgenes de quebradas, lagunas, las que se ubiquen en terrenos inestables, en zonas inundables o que se presenten pendientes superiores al 35 %.</p>	Codificado Municipio 2015
<p>EXISTE AVANCES CONSIDERABLES EN ZONAS URBANIZABLES.</p>		No existe en la normativa que regule y controle los espacios internos en zonas urbanizables.
<p>EN LAS PERIFERIAS DE LAS PARROQUIAS EXISTEN ZONAS PROPICIAS PARA EL DESARROLLO URBANÍSTICO.</p>		No existe en la normativa que regule, controle o promueva la existencia de zonas propicias para el desarrollo

		urbanístico en la zona periférica de Loja.
EN ZONAS YA CONSOLIDADAS URBANÍSTICAMENTE EN EL CENTRO HISTORICO, EXISTEN ESPACIOS RESTRINGIDOS PARA EL DESARROLLO DE ALTURA PARA NUEVAS CONSTRUCCIONES.	<p><i>Artículo 173:</i> Para la intervención en bienes inmuebles sujetos o no al régimen patrimonial, ubicados en las zonas consideradas como Centro Histórico de la ciudad de Loja, se respetará la altura predominante en los tramos y altura de edificaciones inventariadas como patrimoniales.</p> <p>Los proyectos de parqueo que se implanten en el área de primer orden mantendrán la altura máxima de cinco pisos, con remate de cubierta inclinada, entrada y salida vehicular independiente, acceso peatonal y retranqueo según estudio del tramo. Deberán contar con una factibilidad técnica que se otorgará luego de someterse a estudios específicos de capacidad, tiempos de circulación y evacuación vehicular.</p>	Codificado Municipio 2015
EXISTE UN PORCENTAJE IMPORTANTE DE PREDIOS SIN URBANIZAR EN PARROQUIAS QUE SE ENCUENTRAN UBICADAS EN LA ZONA PERIFERICA DE LA CIUDAD DE LOJA.	<p><i>Artículo 27, literales: a, b, c, d, e, f, g.</i> Los propietarios de los predios que necesitan seguir el proceso para urbanizar sus predios estarán obligados a dotarlos de lo siguiente: calles pavimentadas, lotes aterrizados con accesos vehiculares, obras de estabilización de taludes y erosión, alcantarillado, aceras y bordillos, electrificación, agua potable.</p> <p><i>Artículo 27, literal h</i> Los propietarios de predios sin urbanizar entregarán áreas verdes y espacios comunales destinados a parques infantiles y canchas deportivas con sus respectivas baterías sanitarias; casa comunal; y retén policial, debidamente edificadas y equipadas de acuerdo a los planos aprobados, como requisito previo a la urbanización.</p> <p><i>Artículo 28,</i> El Municipio podrá realizar las obras de urbanización detalladas en el artículo 27 de este Título, siempre y</p>	<p>Codificado Municipio 2015 (Ordenanza No. 15 - 2010) Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, sancionada de fecha 2 de septiembre de 2010.</p> <p>(Ordenanza No. 35 – 2011) Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, sancionada de fecha 13 de Octubre de 2011.</p> <p>Codificado Municipio 2015</p>

	cuando el proyecto sea calificado de interés social por el Cabildo, de acuerdo a los parámetros establecidos en la respectiva disposición, previo convenio suscrito con el propietario.	
SE EVIDENCIA LA EXISTENCIA DE ÁREAS DE MENOR EDIFICABILIDAD EN LAS ZONAS DE RIESGO O EN ZONAS DONDE EXISTEN FALLAS GEOLÓGICAS EN EL AREA URBANA.		No existe en la normativa prohibiciones de edificar en zonas que estén en el interior de áreas de impacto e influencia de fallas geológicas en el área urbana.
EXISTE ASENTAMIENTOS EN ZONAS DE RIESGO TALES COMO ACEQUIAS Y CANALES DE EVACUACIÓN DE AGUAS LLUVIAS.		No existe en la normativa que prohíba las edificaciones que se encuentren en zonas de riesgo inminente cerca de canales, acequias y colectores de agua lluvia.
SE EVIDENCIA ABANDONO Y FALTA DE MEDIDAS QUE PUEDA MITIGAR LOS IMPACTOS EN VARIAS FALLAS GEOLÓGICAS DE LA ZONA URBANA.	<p><i>Artículo 5</i> El Municipio de Loja, de conformidad a los sectores identificados como sitios de riesgo en el Plan de Ordenamiento Urbano, mantendrá un Mapa de Riesgos que permitirá determinar las zonas de alta peligrosidad y vulnerabilidad de los terrenos que contengan fallas geológicas o que su edificación o urbanización denote problemas ambientales para la comunidad.</p> <p>El Municipio de Loja, deberá obligatoriamente ubicar en cada zona urbana y/o rural la señalética de prevención en caso de siniestro o de fallas geológicas, para garantizar la seguridad de las y los ciudadanos del cantón Loja.</p>	<p>Codificado Municipio 2015</p> <p>No existe en la normativa que incluya las medidas de mitigación ambiental en zonas donde existen fallas geológicas en el área urbana.</p>

Nota. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) y Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) extraído de PUGS-Loja, 2020-2032 y Codificado Municipio 2015.

Conclusiones

Las bases teóricas fueron desarrolladas en el capítulo uno, las mismas que sirvieron de marco conceptual para fundamentar el análisis y la evaluación del PUGS y la normativa existente de la ciudad de Loja, sobre el uso y ocupación del suelo urbano de la ciudad de Loja.

En la presente investigación fueron analizadas tres metodologías existentes que corresponden a los siguientes documentos legales como: la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2021), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016) y la normativa de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME, 2019), con el propósito de obtener un nuevo insumo que nos permita evaluar y contrastar el actual PUGS y la normativa existente de la ciudad de Loja, que se relaciona con la normativa de uso y gestión del suelo del área urbana.

En los resultados de la evaluación del PUGS de la ciudad de Loja, se conoció que la concentración y la distribución de los predios en la parte urbana de Loja es la adecuada; se ha incrementado las concentraciones habitacionales cercanas a parques y ríos; la totalidad de las edificaciones están ubicadas en zonas autorizadas fuera de las áreas de protección; existe avances considerables en zonas urbanizables; existe un porcentaje importante de predios sin urbanizar en zonas de la periferia y se evidencia abandono por parte de las autoridades respecto de la implementación de medidas para mitigar los efectos de varios lugares donde se presentan fallas geológicas en la zona urbana.

En el análisis de la normativa se constató que no existe preceptos ni ordenanzas específicas que regule y controle los espacios internos en zonas urbanizables; normas que regule, controle o promocionen la existencia de zonas propicias para el desarrollo urbanístico en las zonas periféricas de la ciudad de Loja; normas que prohíba las edificaciones en el interior de zonas de impacto donde se presentan fallas geológicas en la zona urbana; normas que prohíban las edificaciones en zonas de riesgo inminente cerca de canales, acequias y

colectores de agua lluvia y que incluyan medidas de mitigación ambiental en zonas sensibles donde existen fallas geológicas en el área urbana.

Recomendaciones

Se continúe desarrollando este tipo de investigaciones que tienen como un objetivo principal de contribuir al desarrollo socio económico de la región sur del país, por cuanto permiten a las autoridades pertinentes planificar y llevar a cabo los planes que tienen que ver con el desarrollo urbanístico y cumplir con la normativa existente sobre el uso y la gestión del suelo de la ciudad de Loja.

Se difundan este tipo de trabajos investigativos a los organismos competentes a objeto de concienciar en las autoridades locales y motivar a la búsqueda de soluciones y alternativas que permiten reducir al mínimo, el impacto de fenómenos naturales como inundaciones y fallas geológicas en los distintos sectores de la zona urbana de la ciudad de Loja.

Se recomienda generar normativas que apoye a lo que está estipulado en los PUGS, tomando en cuenta la codificación municipal; además de que es importante acompañarse de un abogado, quien es especialista en normas, reformas, ordenanzas, lo cual permita analizar a través de una orden legal.

Referencias

- Abad Armijos, S. I. (2020). *Evaluación de la instrumentación de las determinaciones para uso del suelo, en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) del Cantón Loja, en el período 2014 – 2018*. Loja.
- AME. (2019). *PUGS, Herramientas orientativas para su formulación*. Quito: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
- Codificado Municipio . (2015). *Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja*.
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. (2002).
- Galindo Soza, M. (2018). *La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa*.
- Larrea Buendía, S. (2014). *Análisis de Constitucionalidad de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales*. Quito.
- Long , H., & Yi, Q. (2018). Land use transitions and land managment: A mutual feedback perspective. *Land Use Policy*. doi:<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.021>
- LOOTUGS. (2016). *Ley Órgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Quito.
- MIDUVI. (2018). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: Correspondencias Jurídicas*. Quito.
- MIDUVI. (2018). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*.
- Municipio de Loja. (2019). *Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Loja*. Loja: Municipio de Loja.
- Orquera Jácome, M., & Ortega Ortiz, M. (2012). *Plan de ordenamiento territorial del cantón Alausí 2011-2026*.
- Pérez Vera, G. (2021). *La inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales que tipifican infracciones de tránsito no contempladas en el Código Orgánico Integral Penal*. Guayaquil.
- Provincia Loja. (2019). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Loja*.
- PUGS Loja. (2019). *Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Loja*. Loja.
- Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo. (2019). *Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Quito.

- Saavedra Peñafiel, D. E. (2022). *El Plan de Uso y Gestión del Suelo en la planificación de territorios post pandemia COVID-19. Caso de Estudio: Cantón Portoviejo*. Portoviejo.
- Savini , F., & Aalbers, M. B. (2016). The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*.
- SENPLADES. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Quito.
- Villavicencio Ordóñez, J. (2020). *Planificación Urbana y Regional*. Quito.

Apéndice

Figura 8

Oficio a Alcaldesa

Loja, 04 de octubre de 2022

Loda:
Patricia Picoita Astudillo
ALCALDESA DEL CANTÓN LOJA
Ciudad. –

De mis consideraciones,

Reciba un atento y cordial saludo deseándole éxitos en sus labores cotidianas que muy acertadamente le fue encomendada.

El motivo de la presente es para solicitar a usted se me pueda facilitar la documentación que se requiere para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo como: ordenanzas, reglamentos, normativas, archivos shape, etc., aquellos instrumentos que se emplea para la elaboración de este documento. Con la finalidad de anexar en la investigación que estoy realizando para la tesis de Maestría en Planificación del Territorio "EVALUACIÓN DEL PLAN DE USO DE GESTIÓN DEL SUELO DE LA CIUDAD DE LOJA, PERIODO 2020 – 2032".

Esperando de Ud. su amable acogida, le antelo mi agradecimiento.

Atentamente:

 JOSELYN LETICIA RÍOS SÁNCHEZ

Joselyn Leticia Ríos Sánchez
C.I. 1150027975
Cel. 0989480349
Correo: jrios8@utpl.edu.ec

Nota. Elaboración propia.


Figura 9

Trámite

MUNICIPIO DE LOJA

COMPROBANTE DE TRÁMITE

José Antonio Eguiguren SN y Bolívar. Teléfono: 2570407-
ARCHIVO GENERAL


Municipio de Loja

Trámite No:
EXT-SA-OS-56111-2022

Departamento destino:
SECRETARIA DE ALCALDIA


Servicio:
OTROS SERVICIOS

Solicitante:
1150027975
RIOS SANCHEZ JOSELYN LETICIA

Ingresado por:
VIÑAN CHAMBA MARIA JAQUELINE

Fecha de Inicio:
12/10/2022 12:40:41


Asunto:
SOLICITA SE LE FACILITE LA DOCUMENTACION PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE USO Y GESTION DEL SUELO .



MUNICIPIO DE LOJA

CONSERVE ESTE DOCUMENTO PARA EL SEGUIMIENTO DE SU TRÁMITE

Bolívar y José Eguiguren
Tel: 0993 71 2570 407 - Casilla letra "M"
Tel: 0993 71 2570 407 - Casilla letra "M"
E-mail: alcaldia@loja.gob.ec / www.loja.gob.ec


para todos

**"Nada por la fuerza, todo por la ley,
juntos construyamos una Loja para todos"**

Nota. Elaboración propia.

Figura 10

Trámite en Dirección de Planificación


Municipio de Loja


DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Oficio N° ML-DP-JPDOT-2022-094-OF
Loja, 20 de octubre de 2022

ASUNTO: Atención trámite EXT-SA-OS-56111-2022, que solicita documentación para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Joselyn Ríos Sánchez
SOLICITANTE

De mi consideración.-

En atención a trámite EXT-SA-OS-56111-2022, que solicita documentación para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo, pongo en consideración de usted el Memorando N° ML-DP-JPDOT-2022-414-M, suscrito por la Arq. Nicole Espinosa Salcedo, Jefa de Planificación del Desarrollo y OT.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,





Arq. David Álvarez Vanegas
DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN

Elaborado por:	Mgs. Ing. Tatiana Coronel Alalima	Coordinador de SIG	
Revisado por:	Arq. Nicole Espinosa Salcedo	Jefa de Planificación del Desarrollo y OT	

Se dio
SOT
CONS
CTUAS

 Bolívar y José Antonio Eguiguren
  Telf. 091 71 2570 407
  www.loja.gob.ec
  alcaldia@loja.gob.ec
 


 @municipiodeloja

Nota. Elaboración propia.

Figura 11

Trámite en Jefatura de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

 **Municipio de Loja**

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN



Memorando N° ML-DP-JPDOT-2022-414-M
Loja, 20 de octubre de 2022

PARA: Arq. David Álvarez Vanegas
DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN

ASUNTO: Atención trámite EXT-SA-OS-56111-2022, que solicita documentación para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

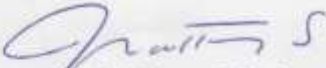
En atención a trámite EXT-SA-OS-56111-2022, que solicita documentación para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo, me permito informar lo siguiente:

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) se elaboraron tomando en consideración lo establecido en la "Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal" emitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en julio del 2019; así como lo definido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y su Reglamento.

Se manifiesta que tanto el PDOT y PUGS se aprobaron mediante ordenanza Nro. 038-2021, la cual puede ser revisada través del su portal web institucional <https://www.loja.gob.ec/>

Con sentimientos de distinguida consideración,

Atentamente,



Arq. Nicole Espinosa Salcedo
JEFA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y OT



Elaborado por:	Mgs. Ing. Tatiana Coronel Alulima	Coordinador de SIG	
----------------	-----------------------------------	--------------------	---



 Bolívar y José Antonio Esguiguren | Tel.: 093 7) 2570 407 | www.loja.gob.ec | alcaldia@loja.gob.ec | [f](#) [@](#) [t](#) [v](#) @municipioloja

Nota. Elaboración Propia