

Oficio N° 15407

Quito, DM., 01 de septiembre de 2021

Señor ingeniero
Pablo Ramiro Iglesias Paladines,
SUPERINTENDENTE,
SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO.
Ciudad. -

De mi consideración:

Me refiero a su memorando No. SOT-DS-0067-2021-M de 22 de julio de 2021, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 26 de los mismos mes y año, mediante el cual formuló una consulta relacionada con la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sustituida por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que estableció el plazo dentro del cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán adecuar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus ordenanzas. La consulta se planteó con el siguiente tenor:

“Considerando la reforma a la Disposición Transitoria Quinta de LOOTUGS, introducida a través de la Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que establece el plazo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial: ¿Cuál es la fecha a partir de la cual se deberá contabilizar el primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia de la COVID 19?”

1.- Antecedentes. -

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 14912, 14913, 14914 y 14915 de 29 de julio de 2021, este organismo solicitó los criterios jurídicos institucionales del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (en adelante CONAGOPARE), Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (en adelante CONGOPE), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME) y del Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, en su calidad de Secretario Técnico del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (en adelante MIDUVI). Mediante oficios Nos. 15115, 15116 y 15117 de 17 de agosto de 2021, se insistió en dicho pedido al MIDUVI, CONAGOPARE y AME, respectivamente.

1.2. Los requerimientos de esta Procuraduría fueron atendidos, mediante comunicaciones recibidas en el correo institucional único, en su orden: i) por el director ejecutivo del

CONGOPE, con oficio No. DE-2021-0125-OF de 6 de agosto de 2021, ingresado el 10 de agosto de 2021, al que se adjuntó el informe jurídico No. DAJ-053-2021 de 03 de agosto del mismo año, suscrito por el Director Jurídico del Consorcio; *ii*) por la Presidenta Nacional del CONAGOPARE, mediante oficio No. 297-21-YR-P-CONAGOPARE de 6 de agosto de 2021, ingresado el 17 de los mismos mes y año, al que se adjuntó el informe jurídico No. DAJ-2021-005 de 6 de agosto del mismo año, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica de esa entidad asociativa; *iii*) por el MIDUVI, mediante oficio No. MIDUVI-MIDUVI-2021-0522-O de 17 de agosto de 2021, ingresado el mismo día, al que se adjuntó el Informe Técnico Normativo No. ST-CTUGS-2021-001 de 16 de los mismos mes y año, suscrito por la Directora de Políticas y Normativa; y, *iv*) por el Director Ejecutivo de la AME, mediante oficio No. 0524-DE-LB-AME-2021 de 23 de agosto de 2021, ingresado el 26 de los mismos mes y año, al que se adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. AME-DNAJ-2021-0725-M de 23 de agosto de 2021, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica de esa entidad asociativa.

1.3. El informe jurídico No. CGAJ-DAPJ-2021-002 del Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante SOT) de 20 de julio de 2021, cita los artículos 227 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 3 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante COOTAD); la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo³ (en adelante LOOTUGS); el Decreto Ejecutivo No. 1126⁴, que renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 1074⁵; y el Decreto Ejecutivo No. 1291⁶, que declaró el estado de excepción focalizado por calamidad pública como consecuencia de la COVID 19; sobre dicha base concluye:

“(…) con el objetivo de precautelar el principio de unidad, coordinación y complementariedad, precautelando el interés general de la sociedad de tener una planificación de calidad que permita garantizar el desarrollo de sus derechos, **se considere el 12 de septiembre de 2020, fecha de culminación del Decreto Ejecutivo No. 1126, como el día partir de la (sic) cual se calculará el plazo establecido por la LOOTUGS para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes.** A partir del 13 de septiembre de 2021 la Superintendencia podrá ejercer la facultad sancionadora conforme lo establece el artículo 106.3 de la LOOTUGS” (el resaltado me corresponde).

1.5. Por su parte el CONGOPE cita, además de las normas invocadas por la consultante, los dictámenes de la Corte Constitucional Nos. 2-20-EE/20, 3-20-EE/20 y 3-21-EE/21; la sentencia de la Corte Constitucional No. 282-13-JP; y manifiesta y concluye:

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

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

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

⁴ Decreto Ejecutivo No. 1126, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 279 de 01 de septiembre de 2020.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 1074, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 225 de 16 de junio de 2020.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 1291, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 437 de 22 de abril de 2021.

“(…) con el fin de garantizar la seguridad jurídica y debido proceso en los casos que deba aplicarse la reforma a la transitoria quinta de la LOOTUGS, esta debe interpretarse en función de una normativa que cuente con los criterios establecidos por la Corte para que no sea necesidad de medidas extraordinarias, que en este caso repercute en posibles sanciones en el caso de inobservancia del mismo. Por lo tanto, sino (sic) existe norma específica, o Decreto o declaratoria de estado excepción (sic) específico establecida por la ley u otra normativa secundaria, **el plazo debe regir (sic) a partir del último estado de excepción declarado por motivos de la COVID-19 previo a la puesta en vigencia de la ley correspondiente que cumpla con los parámetros de la Corte mencionados**” (el resaltado me corresponde).

1.6. El CONAGOPARE cita los artículos 164, 165 y 226 de la CRE; 313 y 314 del COOTAD, y concluye:

“(…) es criterio de esta Dirección: Que la fecha a contabilizarse es en función del último decreto ejecutivo emitido por el Presidente de la República producto de la pandemia del COVID-19, que fue el Decreto No. 1291 del 21 de abril de 2021, con el cual se declaró el estado de excepción desde el 23 de abril de 2021 hasta el 20 de mayo de 2021. Por lo tanto, **la fecha a contabilizarse el primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia de la COVID 19, es un día después al 20 de mayo de 2021, o sea el 21 de mayo de 2021.** Desde esta fecha se deberá contabilizar a un año calendario” (el resaltado me corresponde).

1.7. El informe jurídico del MIDUVI, cita, además de las normas ya mencionadas, los artículos 227, 237, 241 y 264 numeral 1 de la CRE; 54, literal e), 55, literal a), 57, literal e), y 87, literal e) del COOTAD; 9, 92, numeral 3, 93, 105 y 106, numeral 3 de la LOOTUGS y los artículos 11 y 61 de su Reglamento⁷ (en adelante RLOOTUGS); las Resoluciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo Nos. 0005-CTUGS-2020 y 001-CTUGS-2019; el Decreto Ejecutivo No. 1017⁸ el cual declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional y Decreto Ejecutivo No. 1052⁹ que renovó el mismo; y el Decreto Ejecutivo No. 140¹⁰, que declaró estado de excepción focalizado como consecuencia de la COVID 19. Sobre dicha base, el MIDUVI analiza y concluye:

“(…) esta Secretaría considera que ante la expedición de varios Decretos mediante los cuales se declara, o renueva el estado de excepción, **se debe entender que la disposición de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas hace referencia al primer decreto emitido, es decir, aquel que feneció el 16 de mayo de 2020 pero fue renovado y finalmente concluyó el 14 de septiembre de 2020.** Esto, tomando en cuenta el principio básico de seguridad jurídica, **toda vez que al momento de la expedición de la reforma a la LOOTUGS no se podía prever que se fuese a emitir un decreto de estado de excepción posterior al que ya se había dado;** por tanto, no se puede considerar que el legislador estuviese pensando en otro Decreto más que el ya existente.

⁷ RLOOTGUS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 460 de 03 de abril de 2019.

⁸ Decreto Ejecutivo No. 1017, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 163 de 17 de marzo de 2020.

⁹ Decreto Ejecutivo No. 1052, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 209 de 22 de mayo de 2020.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 140, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 508 de 03 de agosto de 2021.

Las renovaciones tienen otra consideración, puesto que era una posibilidad y son respecto del mismo acto jurídico ya emitido por el Ejecutivo. En este sentido, no se puede entender que el espíritu de la reforma versaba sobre un hecho futuro incierto.

(...) En este contexto, en virtud de que en el momento en el que el legislador emitió la reforma a la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS existía únicamente el Decreto Ejecutivo No. 1017, renovado en dos ocasiones, cuya vigencia fue hasta el 14 de septiembre de 2020, **el carácter general de aplicación de la LOOTUGS, y el carácter parcial del Decreto Ejecutivo No. 1291, es menester entender que el plazo para la adecuación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes que emitan los Gobiernos Autónomos Descentralizados será considerado a partir del 14 de septiembre de 2020; por lo tanto, el plazo de Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas fenece el 13 de septiembre de 2021**” (el resaltado me corresponde).

1.8. Por su parte la AME cita, además de las normas ya mencionadas, los artículos 15, 27 y 30 de la LOOTUGS; 7 y 8 del RLOOTUGS; 300, 322, 323 y 324 del COOTAD; y concluye:

“(...) el último Decreto Ejecutivo de declaratoria de estado de excepción a causa de la pandemia de covid-19 a nivel nacional fue el Decreto Ejecutivo No. 1126 de 14 de agosto de 2020, por el cual se renovó por 30 días el referido estado de excepción, cuya vigencia data hasta el 12 de septiembre de 2020; en consecuencia, a partir de la fecha de culminación del referido estado de excepción, correrá el plazo de un año para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes, al que refiere la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS.

No obstante, **de existir declaratorias de estado de excepción en territorios focalizados, a causa de la pandemia de covid-19, se ha de considerar la fecha de terminación de dichas declaratorias para los territorios en las que rija**, para efectos de realizar el computo del plazo que prevé la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS” (el resaltado me corresponde).

1.9. De lo expuesto se observa que los criterios jurídicos de la SOT y del MIDUVI coinciden en que, para garantizar la seguridad jurídica, el plazo contenido en la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, dentro del cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante los GAD) deberán adecuar a esa ley sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus ordenanzas, debe ser contado a partir de la culminación del estado de excepción nacional motivado en la emergencia sanitaria a causa del COVID 19, por ser el que estuvo vigente al tiempo en que la LOOTUGS fue expedida. Agregan dichas entidades que, dicho plazo empezó a decurrir desde el 12 de septiembre de 2020, fecha en la que feneció el estado de excepción, declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 y sus renovaciones¹¹, motivado en la calamidad pública y con vigencia en todo el territorio nacional.

¹¹ Decretos Ejecutivos Nos 1074 y 1126.

Por su parte, el CONGOPE y la CONAGOPARE consideran que el plazo al que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS debe ser contado desde la expedición del último Decreto Ejecutivo que declaró estado de excepción por emergencia sanitaria como consecuencia del COVID 19, independientemente de si la declaratoria es a nivel nacional o focalizada; en consecuencia, según dichas entidades asociativas del GAD, correspondería observar el contenido del Decreto Ejecutivo No. 116, que declaró el estado de excepción focalizado en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, por la presencia de COVID 19 y sus variantes, y su renovación mediante Decreto Ejecutivo No. 140.

Finalmente, el criterio de la AME considera que el plazo para la presentación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD, se debe contar a partir del fenecimiento del último Decreto Ejecutivo que declaró el estado de excepción por calamidad pública a nivel nacional, esto es el Decreto Ejecutivo No. 1126. Sin embargo, en el caso de las provincias en las que se haya declarado estado de excepción focalizado, este particular se deberá observar para el cómputo del plazo.

2.- Análisis. -

El análisis considerará lo siguiente: *i)* La obligación de los GAD de formular planes de desarrollo y ordenamiento territorial articulados con la planificación nacional; *ii)* Atribuciones de control de la SOT, respecto de los instrumentos de ordenamiento territorial; *iii)* Estados de excepción declarados por la pandemia del COVID; y, *iv)* La seguridad jurídica como certeza de las normas aplicables.

2.1. La obligación de los GAD de formular planes de desarrollo y ordenamiento territorial articulados con la planificación nacional. -

Según el artículo 241 de la CRE, “*La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*” (el resaltado me corresponde); concordantes, los artículos 263, 264 y 267 de la CRE, y 42, 55 y 65 del COOTAD, que tratan sobre el régimen de competencias de los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales, respectivamente, disponen que dichos gobiernos deberán planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial a ser aplicados en sus respectivos territorios.

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹² (en adelante COPLAFIP) incluye en su ámbito de aplicación a “*todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República*”. Así, su artículo 9 establece que el objeto de dicho código es regular la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y dispone que: “*La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial*”.

¹² COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

En ese orden de ideas, se observa que la planificación de desarrollo se debe realizar a escala nacional, es competencia del Gobierno Central y se realiza a través del Plan Nacional de Desarrollo según el artículo 10 del COPLAFIP. Concordante, el artículo 22 ibídem del COPLAFIP establece que el Consejo Nacional de Planificación es el “*organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*” y tiene como una de sus funciones “*Dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*”, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 24 ibídem.

La articulación de la planificación nacional y los procesos de planificación territorial está prevista en el último inciso del artículo 10 del COPLAFIP, que prevé que “*se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados*”, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En armonía con lo señalado, para coordinar la planificación nacional y en territorio, el artículo 5 del Reglamento del COPLAFIP (en adelante RCOPLAFIP)¹³ prevé que:

“La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de ente rector de la planificación nacional y el ordenamiento territorial, y como ente estratégico del país, emitirá directrices y normas para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial, de manera que se asegure la coordinación de las intervenciones planificadas del Estado en el territorio, así como la verificación de la articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno” (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 21 del RCOPLAFIP, que trata sobre los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial de los GAD, dispone que “*Todos los niveles de gobierno deberán considerar obligatoriamente las directrices y orientaciones definidas en los instrumentos de carácter nacional para el ordenamiento territorial*”.

En dicho contexto, el artículo 12 del COPLAFIP, que trata sobre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial de los GAD en sus territorios, dispone que dicha competencia se ejercerá “*a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*”, que el artículo 18 ibídem define como “*el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno*” (el resaltado me corresponde).

¹³ RCOPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 26 de noviembre de 2014.

Por su parte, el artículo 41 del COPLAFIP, y en similar sentido el artículo 17 de su reglamento, define a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como *“los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio”*, y añade que tienen por objeto:

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

Sobre dicha base, el artículo 48 del COPLAFIP, que trata sobre la vigencia de los planes de desarrollo, ordena que *“Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión”*, y aclara que dichos planes entran en vigor a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente.

Sobre la materia, el artículo 304 del COOTAD, que regula el sistema de planificación ciudadana de los GAD, establece que uno de los objetivos del sistema es *“Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeamiento del suelo y su gestión y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública”*.

En ese contexto, la LOOTUGS fue expedida con el objeto de *“fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural”*, para promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. El artículo 2 ibídem establece que dicha ley será aplicable a:

“(…) todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas”.

En ese sentido, el artículo 5 de la LOOTUGS contempla *“los principios para el ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo”* que los GAD deben observar *“dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto (...)”*.

Sobre dicha base, el artículo 9 de la LOOTUGS define al ordenamiento territorial como el *“proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y*

recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo". Adicionalmente, según el mismo artículo, la planificación del ordenamiento territorial debe constar en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD, y reitera que dicha planificación es "*obligatoria para todos los niveles de gobierno*".

Por su parte, el numeral 3 del artículo 12 *ibídem*, prevé que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que cada GAD apruebe, son instrumentos necesarios para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial. En similar sentido, el artículo 59 de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa¹⁴ (en adelante Norma Técnica) define a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial como "*instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que contienen las decisiones estratégicas de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que permiten la gestión concertada y articulada del territorio, con los diferentes sectores y actores, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional*".

El artículo 60 de la Norma Técnica reitera que el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es de responsabilidad de los GAD, y prevé que podrán ser actualizados por las causales establecidas en el artículo 61 *ibídem*¹⁵, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 14 de la LOOTUGS¹⁶.

2.2.- Atribuciones de control de la SOT, respecto de los instrumentos de ordenamiento territorial. -

El artículo 96 de la LOOTUGS incluye entre las atribuciones de la SOT, el "*Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial*". Adicionalmente, asigna a la SOT la obligación de "*Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados*" (el resaltado me corresponde).

En dicho contexto, la Disposición Transitoria Quinta *ibídem*, que fue sustituida por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas¹⁷, materia de su consulta, establece el plazo de un año para que los GAD adecuen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en los siguientes términos:

¹⁴ NTSNPP, publicada en el Registro Oficial No. 91 de 29 de noviembre de 2019.

¹⁵ Norma Técnica, Art. 61.- Actualización. - Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se actualizarán obligatoriamente en las siguientes circunstancias: a) Al inicio de gestión de las autoridades locales. b) Cuando un proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial. c) Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

¹⁶ LOOTUGS, Art. 14.- De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. - El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico.

¹⁷ LOOFP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020.

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el **primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia del COVID19**. En el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención” (el resaltado me corresponde).

Del tenor de la norma previamente citada, se observa que se impone a los GAD el deber de adecuar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como sus ordenanzas a las disposiciones de las reformas introducidas por la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas a la LOOTUGS, y al efecto, confiere a los GAD un año para determinar la forma en que el plazo transcurre la norma, y se remite a la conclusión del “*estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia del COVID19*”.

2.3. Estados de excepción declarados por la pandemia del COVID. -

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional, motivado en la calamidad pública provocada por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, con la finalidad de “*controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas*”. Dicho estado de excepción tuvo una vigencia de sesenta días y fue renovado por la misma causa, mediante Decreto Ejecutivo No. 1052¹⁸ de 15 de mayo de 2020, por treinta días adicionales.

La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de los mencionados Decretos 1017 y 1052 mediante dictamen No. 2-20-EE/20¹⁹, en el que expuso:

“26. La Corte hace notar al gobierno sobre los límites temporales establecidos por la Constitución para la expedición de estados de excepción y exhorta a que, durante los treinta días de vigencia del Decreto, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, el gobierno y el Estado **tomen las medidas necesarias para que se pueda enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios**, entre los que deberá observar lo dispuesto en los artículos 131 y 132 de la Constitución” (el resaltado me corresponde).

¹⁸ Decreto Ejecutivo No 1052, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 209, de 22 de mayo de 2020, Artículo. 1.- *RENOVAR el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y número de fallecidos a causa de la COVID-19 en Ecuador, que siguen representando un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de poder desplegar las medidas de distanciamiento social necesarias para controlar la situación de emergencia sanitaria y replugar las medidas de aislamiento social, garantizando los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador. (...) Artículo 14.- El estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo. (...) Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 15 de mayo de 2020.*

¹⁹ Dictamen No. 2-20-EE/20 resolvió: “VI. (...) 1. Declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020, que contiene la renovación del estado de excepción por calamidad pública debido a la pandemia de coronavirus COVID-19.”

Luego, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1074²⁰ de 15 de junio de 2020, con vigencia hasta el 13 de agosto del mismo año, se declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID 19 en el Ecuador y por la emergencia económica, *“a fin de poder, por un lado, **continuar con el control de la enfermedad** a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo; y por otro lado, establecer mecanismos emergentes que permitan enfrentar la recesión económica así como la crisis fiscal, y generar las bases para iniciar un proceso de recuperación económica para el Estado ecuatoriano”*²¹ (el resaltado me corresponde). Ese estado de excepción fue renovado mediante Decreto Ejecutivo No. 1126²² de 14 de agosto de 2020, vigente hasta el 12 de septiembre de 2020.

Posteriormente, se emitieron los Decretos Ejecutivos Nos. 1217²³ de 21 de diciembre de 2020 y 1282²⁴ de 1 de abril de 2021, que establecieron, en su orden, el estado de excepción a nivel nacional y focalizado, respectivamente, por calamidad pública como consecuencia del COVID 19. Respecto de dichos Decretos, la Corte Constitucional estableció la inconstitucionalidad y constitucionalidad parcial, mediante Dictámenes Nos. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020 y 1-21-EE/21 de 6 de abril de 2021, respectivamente.

Por otro lado, mediante Decreto Ejecutivo No. 1291 de 21 de abril de 2021 se declaró estado de excepción focalizado *“(...) desde las 20h00 del 23 de abril de 2021 hasta las 23h59 del 20 de mayo de 2021 (...)”*. Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo No. 116 de 14 de julio de 2021, se declaró un nuevo estado de excepción focalizado en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil; dicho Decreto fue renovado mediante Decreto Ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021 *“por un periodo de treinta días, esto es desde el 29 de julio de 2021 a las 00h00 hasta el 27 de agosto de 2021 a las 23h59”*.

De lo expuesto se desprende que existen dos escenarios que hay que observar respecto de las declaratorias de estado de excepción por la presencia de COVID 19 en el país. Por un lado, a **nivel nacional** el último Decreto Ejecutivo que declaró estado de excepción fue el No. 1126, expedido el 14 de agosto de 2020 y rigió hasta el 12 de septiembre del mismo año; y,

²⁰ Decreto Ejecutivo No 1074, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 225, de 16 de junio de 2020, Artículo 1.- DECLÁRESE el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente (...) Artículo 9.- El estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este

²¹ Con relación al Decreto 1074, en Dictamen No. 3-20-EE/20 la Corte Constitucional señaló: “59. (...) debería concluir que no se cumple con los límites temporal y espacial, prescritos en la Constitución, puesto que, por un marco fáctico idéntico, se están decretando 60 días adicionales de excepcionalidad en todo el territorio nacional, pese a los 90 días ya reconocidos en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20”. En el siguiente numeral analizó “60. Sin embargo, esta Corte también es consciente que, de impedir el régimen de excepción decretado por el Presidente de la República en el Decreto 1074 (...) serían de dimensiones irreparables e incuantificables, puesto que se pondría en peligro la vida, la integridad y la salud de los habitantes del Ecuador”.

²² Decreto Ejecutivo No 1126, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 279, de 1 de septiembre de 2020. “Art. 1.- RENOVAR el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador a fin de poder continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo el Estado ecuatoriano (...) Art. 9.- El estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo. (...) Dado en Guayaquil, a 14 de agosto de 2020.”

²³ Decreto Ejecutivo No 1217, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 355, de 22 de diciembre de 2020.

²⁴ Decreto Ejecutivo No 1282, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 427, de 8 de abril de 2021.

por otro lado, a **nivel focalizado**, el Decreto Ejecutivo más reciente que declaró estado de excepción fue el No. 140, de 28 de julio de 2021, con vigencia hasta el 27 de agosto de 2021.

2.4. La seguridad jurídica como certeza de las normas aplicables. -

La Corte Constitucional, en sentencia No. 042-13-SEP-CC²⁵ de 31 de julio de 2013 ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica:

“(...) es la certeza que tenemos los ciudadanos de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico, y por tanto se traduce en la confianza de los ciudadanos en que las autoridades investidas de una potestad jurisdiccional aplicarán y darán cumplimiento a las normas vigentes y la Constitución respetando con ello los derechos constitucionales”.

Gregorio Peces-Barba explica que la seguridad jurídica “*supone la creación de un ámbito de certeza, de saber a qué atenerse, que pretende eliminar el miedo y favorecer un clima de confianza en las relaciones sociales entre los seres humanos que intervienen y hacen posible esas relaciones*”²⁶.

Adicionalmente, se debe considerar que una medida transitoria, como la que consta en la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, sustituida por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, a la que se refiere la consulta, se limita al alcance temporal que se desprende del tenor de la norma, esto es al estado de excepción al que expresamente se remite y su renovación por la misma causa, sin que una disposición transitoria se pueda extender a situaciones que se produzcan por causas posteriores que el legislador no podía prever, tanto más si respecto de la pandemia, la Corte Constitucional en sus dictámenes dispuso que se apliquen medidas ordinarias para superar la emergencia.

3.- Pronunciamiento. -

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

²⁵ Sentencia No. 042-13-SEP-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 66 de 26 de agosto de 2013.

²⁶ Gregorio Peces-Barba, “Lecciones de derechos fundamentales”, Madrid, 2004, p.161.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

**IÑIGO FRANCISCO
ALBERTO
SALVADOR CRESPO**

Firmado digitalmente por IÑIGO FRANCISCO ALBERTO
SALVADOR CRESPO
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,
serialNumber=1706388855, sn=SALVADOR CRESPO,
cn=IÑIGO FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO,
givenName=IÑIGO FRANCISCO ALBERTO,
email=ialberto@congope.com.ec, st=FINCHINCHA,
ou=Certificado de Clase 2 de Persona Física EC
Fecha: 2021.09.01 16:20:55 -0500

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Lcdo. Darío V. Herrera
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

Dr. Edwin Miño Arcos
Director Ejecutivo del CONGOPE

Ing. Franklin Galarza
Presidente de la AME

Ing. Yilda Rivera Cavagnaro
Presidenta del CONAGOPARE