

RESUMEN EJECUTIVO

Acción Programada de Control

Cambio del uso y ocupación del suelo rural:
Revisión de los procesos de control y
emisión de actos administrativos desde los
GAD municipales y metropolitanos



PLANIFICACIÓN 2026

Tema Acción Programada de Control 2026

Cambio del uso y ocupación del suelo rural: Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos desde los GAD municipales y metropolitanos

1. Introducción

Las transformaciones de uso y ocupación de la tierra en las ruralidades del país han generado presiones crecientes sobre los ecosistemas, los suelos productivos y las áreas de valor ambiental, afectando la sostenibilidad territorial y el cumplimiento de los derechos constitucionales asociados al ambiente y a la gestión responsable del suelo. La Constitución la República del Ecuador (CRE, 2008) reconoce el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y el deber del Estado de aplicar medidas de precaución para evitar la destrucción de ecosistemas (art. 66.27 y 73), mientras que el Código Orgánico del Ambiente prohíbe el cambio de uso en áreas del patrimonio forestal, páramos y ecosistemas frágiles (art. 94 y 99). Sin embargo, la expansión de actividades no compatibles con la cobertura del suelo, la conversión de suelos de protección a suelo urbano o agrícola y los fraccionamientos ilegales continúan siendo problemáticas recurrentes en los territorios rurales, poniendo en riesgo la biodiversidad, la soberanía alimentaria y la integridad de las zonas vulnerables (Diagnósticos territoriales SOT).

A ello se suma que el suelo rural, de conformidad con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), está destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, restringiéndose la construcción y el fraccionamiento salvo en condiciones expresamente reguladas (art. 19). No obstante, varios Gobiernos Autónomos Descentralizados han autorizado cambios de uso y subdivisiones que no se ajustan a los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), o no han ejercido adecuadamente su deber de control frente a subdivisiones no autorizadas, actividades incompatibles o parcelaciones en áreas sensibles, lo cual constituye infracciones leves, graves o muy graves según la LOOTUGS (art. 106–108). Estas situaciones revelan vacíos en la aplicación de la normativa vigente y demandan acciones sistemáticas de control que permitan corregir desviaciones y fortalecer la gestión del suelo rural.

En este contexto, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (SOT) en ejercicio de sus atribuciones ha planificado acciones programadas de vigilancia y control a ser ejecutadas en el año 2026, dentro de las que se encuentra la APC-001-2026 respecto a la revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos desde los GAD municipales y metropolitanos. Acción que constituye una intervención necesaria para frenar procesos de uso y ocupación inadecuada del territorio rural, corregir autorizaciones contrarias a la ley y asegurar una gestión sostenible y ordenada del suelo rural.

2. Marco legal y normativo

2.1 De las atribuciones y responsabilidades de la SOT

La SOT es una entidad técnica de “vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos”; posee capacidad sancionatoria y sus atribuciones se disponen en el artículo 96 de la LOOTUGS, entre éstas, 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, así como controlar que los GAD municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas que corresponda.

El control se entiende como la “Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, LOOTUGS, su Reglamento y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, CTUGS.”.

El artículo 69 del Reglamento a la LOOTUGS (2019) establece que:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su facultad de control, desarrollará la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo mediante la planificación anual de control.

(...)

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercerá la vigilancia y control a través de acciones en dos ámbitos:

Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Por su parte, la Resolución No. SOT-DS-2023-013, “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” determina que el Plan Anual es el “instrumento que establece y organiza las acciones para la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo urbano y rural, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, a formularse y ejecutarse anualmente, enmarcado en los lineamientos, políticas, objetivos y estrategias institucionales”.

El Plan Anual de Control para el año 2026 se incluye dos (2) acciones programadas, entendiéndolas como:

...el conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, definiendo el propósito de las actuaciones, los responsables, el cronograma de cumplimiento y demás elementos para quien ejecutará la acción.

2.2 De la gestión sostenible y equitativa del suelo rural y la conservación de los ecosistemas rurales

La CRE, en su artículo 66, número 27, reconoce y señala que se garantizará a las personas, “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”.

El conjunto normativo ambiental y territorial ecuatoriano establece que el derecho a un ambiente sano implica conservar y manejar de forma sostenible el patrimonio natural y los ecosistemas, con especial protección de áreas frágiles como páramos, humedales, manglares y bosques, así como mantener la intangibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este marco exige que todas las instituciones públicas incorporen principios ambientales, especialmente el desarrollo sostenible, entendido como la articulación equilibrada de lo económico, social, cultural y ambiental para garantizar el bienestar presente y futuro. En consecuencia, el Código Orgánico del Ambiente (CODA) prohíbe cambios de uso en el Patrimonio Forestal Nacional y en ecosistemas frágiles (art. 94), y la LOTRYTA define que la tierra rural debe destinarse a actividades productivas compatibles con sus características biofísicas, cumpliendo además una función ambiental orientada a preservar fertilidad, biodiversidad y recursos hídricos. Finalmente, el RCODA regula que los Bosques y Vegetación Protectores deben conservar ecosistemas, cuencas y zonas frágiles, permitiendo únicamente actividades sostenibles y prohibiendo toda conversión que altere su cobertura natural.

2.3 De las competencias, funciones y facultades de los GADM

La Constitución de la República señala como competencia exclusiva de los GADM el regular y controlar el uso y ocupación del suelo urbano y rural. Para el efecto la legislación urbanística del Ecuador establece la obligatoriedad de desarrollar Planes de Uso y Gestión de Suelo, cuyo componente urbanístico abarca la norma que regula el uso y ocupación del suelo. Adicionalmente, y como parte de su competencia de control municipal,

los GADM están obligados a inspeccionar y verificar el cumplimiento de las normas por ellos establecidos, pero también respetando la legislación nacional que restringe el uso y ocupación del suelo en la ruralidad.

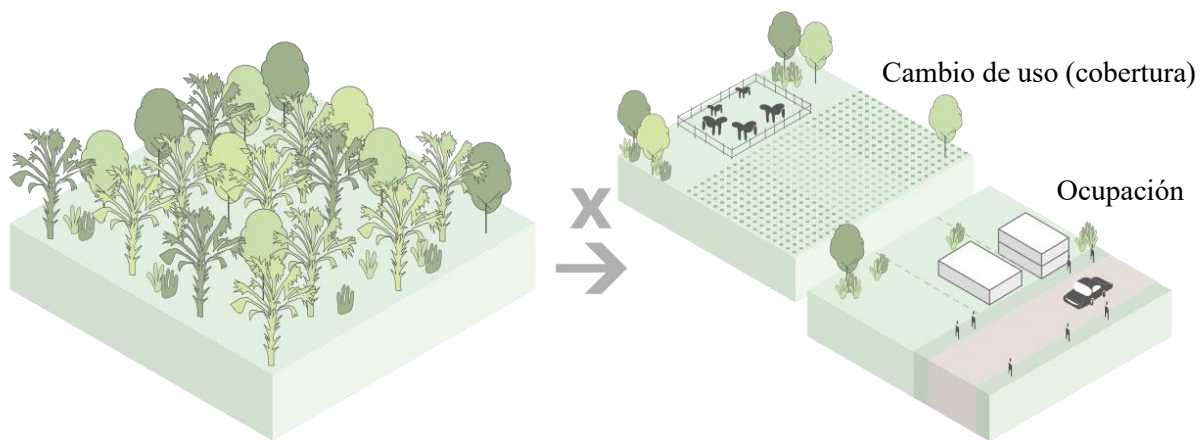
3. Formulación de la acción programada de control

3.1 Objeto y ámbito de aplicación

Objeto: Contribuir a una gestión ordenada y sostenible del suelo rural, que garantice el derecho de la población a vivir en un ambiente sano, preserve áreas sensibles de patrimonio natural, proteja suelos productivos para la soberanía alimentaria y asegure la prestación de servicios ecosistémicos fundamentales.

Ámbito: Durante el año 2026 la acción programada abordará la revisión de la correcta aplicación de los PUGS y normativa aplicable en la emisión de actos administrativos (permisos y autorizaciones) de uso y ocupación del suelo rural. Asimismo, se evaluará el control para la prevención de subdivisiones no autorizadas y cambios de uso de suelo, con especial énfasis en la protección de zonas de interés agrícola, ambiental o de riesgo.

Figura 1. Cambio de uso/ocupación del suelo



SOT, 2025

3.2 Mecanismo de control, fases y parámetros de revisión

Para la ejecución de la acción programada de control se planifica aplicar el mecanismo de “Evaluación de procesos” y de ser necesario el mecanismo de “Inspección”.

Fases (Con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa nacional vigente en materia de uso y subdivisión del suelo rural, el control se organiza en dos fases, que corresponde a verificar dos procesos distintos):

- **Fase 1 Revisión de actos administrativos:** Corresponde al análisis de los permisos o autorizaciones que el GADM ha dado a particulares (personas naturales o jurídicas) que les validó el cambio de uso de suelo o la subdivisión del suelo rural. Se verificará que estos actos administrativos de existir cumplan con el marco normativo, las leyes, y el PUGS.
- **Fase 2 Revisión de los procesos de control que realiza el GADM:** Corresponde al análisis, en los que el GADM señale que no ha autorizado cambio de uso de suelo o subdivisiones, y por lo tanto debió realizar el control del uso y ocupación del suelo.

Parámetros generales abordado. - a continuación, se señala de manera general los parámetros técnicos abordados:

Fase 1 – Parte A. Sobre el uso del suelo rural

1. **Cumplimiento del uso permitido en el PUGS:** Verificar si el uso autorizado corresponde a uso principal, complementario o restringido.
2. **Cambios de uso en áreas protegidas o frágiles:** Identificar cambios de uso en Patrimonio Forestal Nacional, bosques naturales, ecosistemas frágiles, páramos, moretales y manglares.

3. **Informes obligatorios para zonas de protección o riesgo:** Revisar que exista informe favorable de la Autoridad Ambiental Nacional y de Gestión de Riesgos en áreas de protección o riesgo.
4. **Prohibición de conversión de suelo en ecosistemas sensibles:** Verificar que no se haya permitido cambio de uso en páramos, manglares o moretales.

Fase 1 – Parte B. Sobre la subdivisión y ocupación del suelo rural

5. **Subdivisiones en suelo rural de producción:** Comprobar si las subdivisiones se han autorizado en suelos donde el fraccionamiento está restringido.
6. **Subdivisiones sin autorización de la Autoridad Agraria Nacional:** En áreas agrícolas periurbanas o suelos agrarios tradicionales.
7. **Prohibición de subdividir en bosques, humedales o áreas ecológicamente sensibles:** Revisar si el fraccionamiento incumple lo dispuesto en el art. 471 del COOTAD, esto es la prohibición expresa de fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles o que posean una clara vocación agrícola.
8. **Número de lotes permitidos:** Controlar que no existan subdivisiones de más de 10 lotes en suelo rural (prohibidas para evitar urbanización encubierta).
9. **Cumplimiento del lote mínimo del PUGS:** Verificar que el GAD no haya autorizado subdivisiones por debajo del lote mínimo establecido en los parámetros de ocupación del suelo.
10. **Existencia de Informe Predial de Regulaciones (IPRUS):** Confirmar que los expedientes incluyan IPRUS actualizado.
11. **Requisitos completos de la subdivisión (Resolución 009-CTUGS):** Verificar presencia de solicitud, escrituras, levantamiento topográfico, planos, delimitaciones, áreas útiles y afectaciones.
12. **Informe favorable previo del GAD:** Comprobar que el GAD emitió informe favorable para la subdivisión antes de autorizarla.
13. **Dotación de servicios e infraestructura:** Verificar que en subdivisiones de 2 a 10 predios se haya exigido infraestructura básica y vías, y que se hayan entregado al GAD.

Fase 2. Sobre procesos de control municipal

14. **Existencia de procesos de control y sanción:** Revisar si el GAD realizó control sobre cambios de uso y subdivisiones irregulares.
15. **Normativa local de control y sanciones:** Verificar existencia de ordenanzas para control de uso y gestión del suelo.

3.3 Identificación y selección de los casos a partir de la información de Mapbiomas

La Resolución No. SOT-DS-2023-013, en su artículo 40, respecto a la estructura que desarrollará cada acción programada, señala en la letra “e. entidades sujetas a vigilancia / control” que, la SOT en su plan anual, a más de definir el nivel de gobierno competente sobre el que corresponde aplicar la acción programada, “se determinará y justificará la viabilidad de considerar la totalidad o una muestra del nivel de gobierno competente sujeto a vigilancia o control”. Al respecto, de conformidad con el análisis de factibilidad operativa de la SOT, se realiza una selección de casos específicos con base en la información de Mapbiomas Ecuador.

Se parte de un análisis de factibilidad operativa, al estar programada esta acción para ser ejecutada por una dirección matriz nacional conformada por dos analistas técnicos, y considerando que la investigación conlleva alrededor de 6 meses conforme las reglas del Código Orgánico Administrativo, se prevé ejecutar la acción programada a cuatro (4) casos. Es decir, con el análisis de carga laboral y de complejidad de la acción, se identifica que un número factible de GAD municipales a ser controlados los parámetros señalados son cuatro.

Una vez se obtiene el número de entidades que serán sujetas a control, se identifican cuáles serán dichos casos, para lo cual se consideran los elementos señalados a continuación.

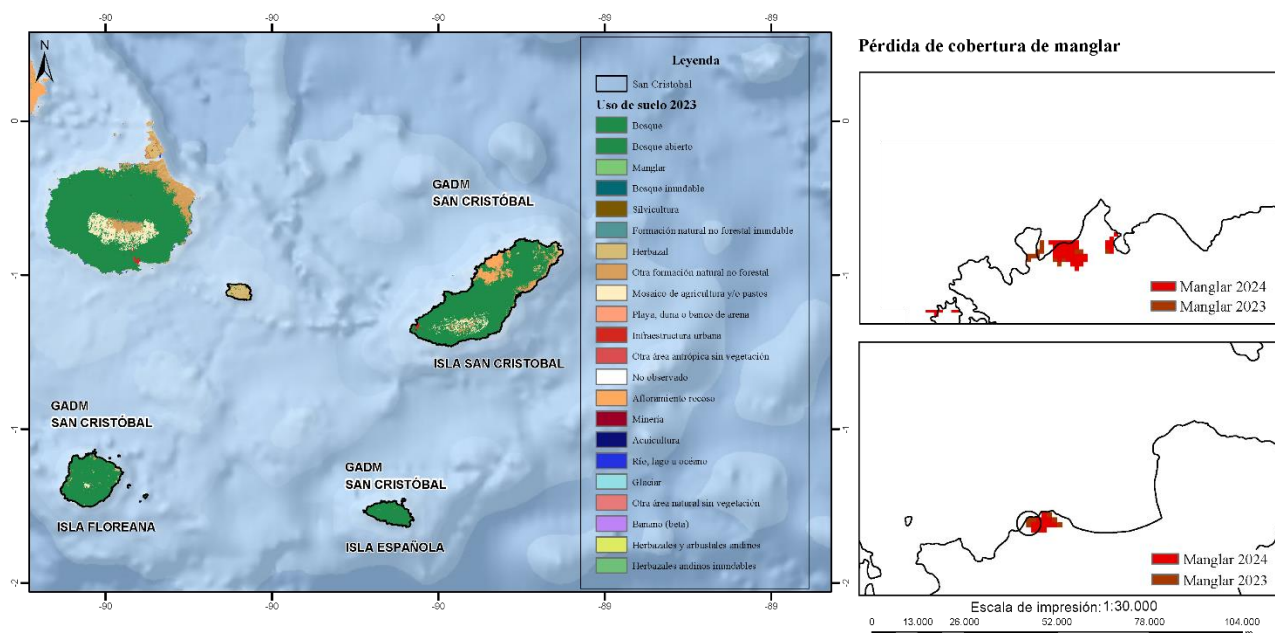
Tabla 1. Aspectos considerados para la identificación de los casos

Elemento	Detalle técnico y legal
Cambio de cobertura	Se verifican los cantones que presenten mayores áreas con cambio de cobertura de uso de suelo, por ejemplo, de un uso forestal a urbano o agrícola, a partir de la información disponible en la plataforma de mapbiomas.
Temporalidad	Las infracciones administrativas objeto de control de la SOT prescriben en cinco años desde el cometimiento de la infracción (es decir que, después de dicho tiempo sin que la autoridad haya iniciado o continuado el proceso sancionador, el Estado pierde el derecho de sancionar esa infracción, aunque la falta haya ocurrido, ya no puede ser perseguida ni castigada porque transcurrió el plazo legal para hacerlo). Por ello, se consideran cambios de uso u ocupación del suelo correspondientes específicamente al periodo 2023-2024.
Impacto	Se determinan cuatro diferentes cambios de cobertura sobre los cuales se selecciona un GADM de cada caso: 1) pérdida forestal; 2) pérdida de manglar; 3) expansión de la mancha urbana; y, 4) expansión de la frontera agrícola.
Justificación Regional	Se realiza una selección estratificada por región (Costa, Sierra, Amazonía e Insular) coincidiendo cada uno de los impactos con una región representativa: Pérdida forestal → Amazonía Pérdida de manglar → Región insular Expansión de la mancha urbana → Sierra Expansión de la frontera agrícola → Costa

El análisis de cambio de cobertura de suelo se basó en la Colección 3.0 de MapBiomias Ecuador (MapBiomias, 2025), que utiliza series temporales de imágenes satelitales Landsat (5, 7 y 8) con resolución de 30 metros. El procedimiento de Mapbiomas se ejecuta mediante algoritmos de aprendizaje automático dentro de la plataforma Google Earth Engine.

La información de Mapbiomas permitió identificar los cantones con mayor cambio de cobertura, y a su vez la identificación geográfica de los polígonos en donde ocurrió el cambio, tal como se observa en la figura 2, para el caso específico de pérdida de manglar. Este análisis técnico se utilizó para los cuatro casos.

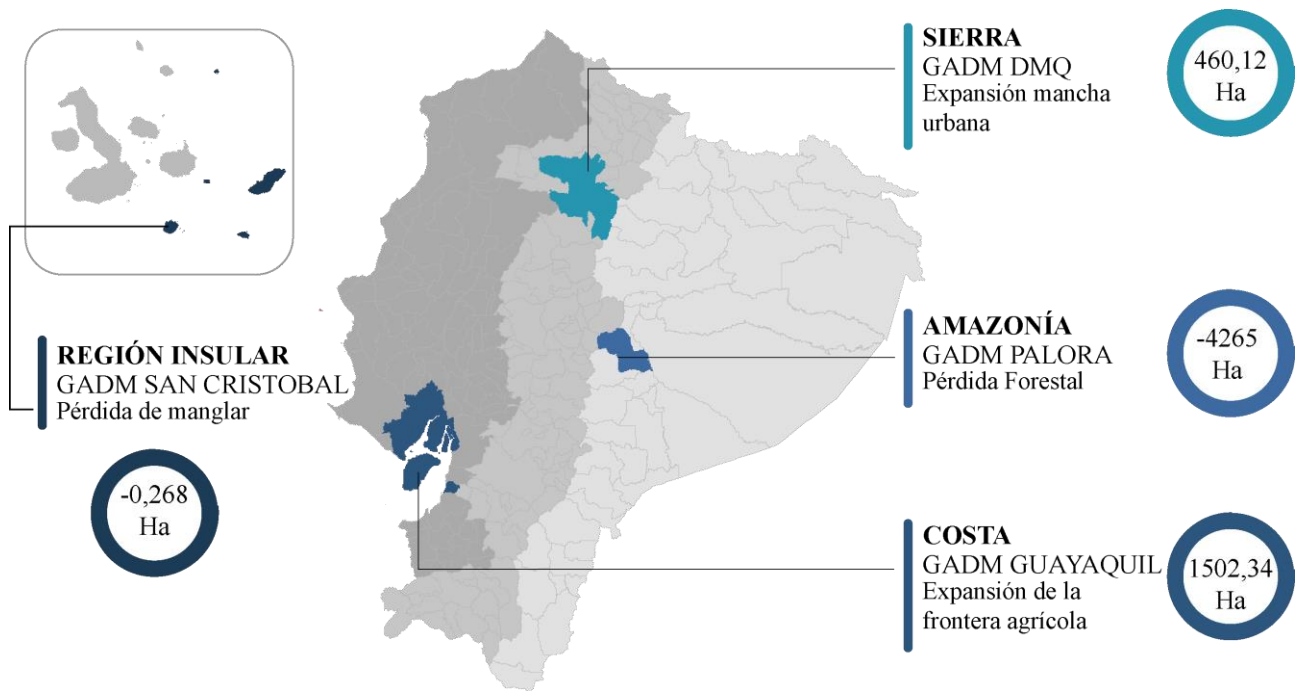
Figura 2. Identificación de zonas con pérdida de manglar – GADM San Cristóbal



Elaboración propia con base en la información de Mapbiomas Ecuador, 2025.

A partir de este análisis y considerando además los otros tres elementos expuestos en la tabla 1, se seleccionaron los casos que serán objeto de la aplicación de la acción programada, es decir las entidades sujetas a control, conforme se señala en la figura 3 y tabla 2.

Figura 3. Selección de casos a nivel nacional



SOT, 2025

Tabla 2. GAD seleccionados para la APC 001-2026

Variable de Impacto	GAD Seleccionado	Datos en un año
Pérdida Forestal	Palora (Morona Santiago)	Pérdida de 4265 Hectáreas
Pérdida de Manglar	San Cristóbal (Galápagos)	Pérdida de 0,268 Hectáreas
Aumento Urbano	Distrito Metropolitano de Quito (Pichincha)	Incremento de 460,12 Hectáreas
Aumento Agrícola	Guayaquil (Guayas)	Incremento de 1502 Hectáreas

SOT, 2025

3.4 Resultados esperados

La aplicación de esta acción programada permitirá fortalecer el control efectivo del uso y la ocupación del suelo rural, asegurando que los GAD municipales apliquen correctamente el PUGS y la normativa nacional. Como resultado, se espera identificar y corregir cambios de uso de suelo no autorizados, especialmente en áreas de protección, ecosistemas frágiles y zonas agrícolas; detectar subdivisiones contrarias a la ley o contrarias al lote mínimo; y verificar que toda autorización cuente con los informes técnicos, ambientales y de riesgos correspondientes.

Asimismo, se prevé mejorar la trazabilidad de los actos administrativos, evidenciar vacíos en los procedimientos municipales de control y contribuir a la prevención de la ocupación del suelo no planificada en suelo rural, protegiendo suelos productivos, la biodiversidad y la función ambiental de la propiedad.

4. Conclusiones

- La acción programada APC-001-2026 permitirá a la SOT verificar de forma técnica y normativa cómo los GAD municipales y metropolitanos están autorizando y controlando el uso y la ocupación del suelo rural,

identificando incumplimientos en cambios de uso, subdivisiones no permitidas y omisiones en los procedimientos de control municipal.

- La información de MapBiomias resulta fundamental para la toma de decisiones referente a la identificación de casos prioritarios para control de la SOT, esta información aporta evidencia espacial y temporal objetiva sobre los cambios reales de cobertura del suelo, permitiendo seleccionar los casos de mayor impacto, priorizar cantones críticos y relacionar directamente las autorizaciones municipales con transformaciones detectadas en el territorio.
- Las ruralidades son espacios estratégicos para la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria y el equilibrio territorial del país, pues concentran ecosistemas frágiles y áreas productivas. Su adecuada gestión es clave para evitar la expansión urbana desordenada, preservar suelos agrícolas de alto valor y mantener servicios ecosistémicos esenciales que sostienen tanto a las comunidades rurales como a las áreas urbanas.




Referencias

Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2016. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Quito: Asamblea Nacional.

Mapbiomas Ecuador. 2025. *Plataforma de mapbiomas y datos*. <https://ecuador.mapbiomas.org>

Firmas de responsabilidad

Elaborado por	Revisado por	Aprobado por
 <p>Firmado electrónicamente por: KATIA PAOLA BARROS ESQUIVEL Validar únicamente con FirmaRC</p>	 <p>Firmado electrónicamente por: NADIA ELIZABETH JALKH RODRIGUEZ Validar únicamente con FirmaRC</p>	 <p>Firmado electrónicamente por: PABLO RAMIRO IGLESIAS PALADINES Validar únicamente con FirmaRC</p>
<p>Katia Barros-Esquivel INTENDENTE NACIONAL RESOLUTIVA</p>	<p>Nadia Jalkh Rodríguez INTENDENTE GENERAL</p>	<p>Pablo Iglesias Paladines SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO</p>