

Plan de uso y gestión del suelo del cantón Morona.

Memoria
Informativa.



Plan de uso y gestión del suelo del cantón Morona.

I.

Memoria
Informativa.



GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN MORONA.
Administración 2023-2027

Sr. Mgs. Francisco Alfredo Andramuño Rodríguez.
Alcalde del Cantón Morona.

Srta. Lcda. Yadira Tatiana Kasent Namaj,
Vicealcaldesa del Cantón Morona,

Sr. Ing. Marco Augusto Arcos Montesdeoca.
Sr. Abg. Nelson Marcelo Jaramillo Rivadeneira.
Sr. Mgs. Carlos Ramiro Farez Peñafiel.
Sr. Awakchatai Junior Chiriap Kuish.
Concejales.

Arq. Darwin Calva.
Director del Departamento de Gestión de Planificación.

EQUIPO REDACTOR DEL PUGS MORONA 2025-2037
Dirección de gestión de planificación.
Unidad de Ordenamiento Territorial.

Arq. Edgar Ortega Ortega.
Director PUGS

Arq. Daniel Carpio Barco.
Especialista sistema de equipamientos y áreas verdes.

Arq. Carlos Sinchi Naranjo.
Especialista sistema vial y movilidad.

Ing. Miguel López Lemos.
Especialista en riesgos.

Ing. Javier Guanga Merino.
Especialista ambiental.

Ing. María José Gaibor Carreño
Ing. Andrea López Alulema
Especialistas SIG.

CONSEJO DE PLANIFICACIÓN LOCAL.

Sr. Mgs. Francisco Andramuño.
Alcalde y Presidente del Consejo de Planificación.

Sr. Ing. Marco Arcos.
Concejal y Presidente de la Comisión de Planificación.

Arq. Darwin Calva.
Director del Departamento de Gestión de Planificación.

Ing. Miguel Jara.
Ing. Fernando Rubio.
Ing. Gabriela Narváez.
Funcionarios delegados por la Máxima Autoridad.

Lic. Braulio Jaramillo.
Ing. Eduardo Palacios.
Sra. María Tiwi.
Miembros de la sociedad civil.

Lic. Andrés Quezada.
Representante presidentes de los GAD Parroquiales.

EQUIPO DE APOYO

Ing. Javier Garbay.
Dr. Bayardo Ojeda.
Eco. Xavier Puente.
Soc. Caroley Rivadeneira.
Lic. Eduardo Puenchera.
Lic. Julio López.

DIRECCIONES DE APOYO MUNICIPAL

Dirección de Gestión de Control Urbano, Rural y Catástros.

Dirección de Gestión Ambiental y Servicios Públicos.

Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.

Dirección de Gestión de Agua Potable y Alcantarillado.

Índice de contenidos

1	Memoria informativa. Preparatoria.....	7
1.1	Antecedentes y revisión de los instrumentos de planificación vigentes.	10
1.1.1	Antecedentes y justificación para la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Morona.....	11
1.1.2	Enfoque metodológico.....	12
1.1.3	Objetivos.....	13
1.1.3.1	Objetivo General	13
1.1.3.2	Objetivos Específicos	13
1.1.4	El Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) y el marco legal vigente.	14
1.1.4.1	Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo (LOOTUGS).	15
1.1.4.2	Reglamento a la LOOTUGS.	15
1.1.4.3	Resoluciones emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS).....	16
1.1.5	Los instrumentos de planificación local.....	17
1.1.5.1	El plan de acciones inmediatas. PAI. 2012.	17
1.1.5.2	Plan de Actualización de Uso y Ocupación del Suelo. PAUOS. 2016.	21
1.1.5.3	El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2023-2027.....	25
1.2	Referencias bibliográficas.	26

Índice de tablas

Tabla 1.	Resoluciones emitidas por el CTUGS.....	16
Tabla 2.	Normativa zona de control urbano. Cabecera cantonal.....	18
Tabla 3.	Normativa zona de control urbano. Cabeceras parroquiales.	19
Tabla 4.	Normativa del plan de actualización de uso y ocupación del suelo. PAUOS.....	22

Índice de ilustraciones

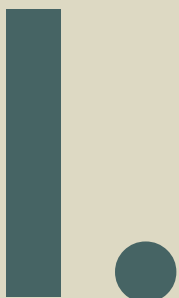
Ilustración 1.	Componentes del plan de uso y gestión del suelo.	15
----------------	---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Indicadores urbanísticos de cumplimiento de la normativa PAUS.	24
------------	---	----

Índice de mapas

Mapa 1.	Zonificación del Plan de Acciones Inmediatas. PAI 2012.	21
Mapa 2.	Zonas PAUOS. 2016.	22



Memoria **Informativa**

1.

Antecedentes **Generales**

1.1

Antecedentes. Instrumentos de planificación vigentes.

1.1.1 Antecedentes y justificación para la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Morona.

La planificación territorial en el cantón Morona, es un proceso que ha venido evolucionando de acuerdo con las necesidades y circunstancias cambiantes del territorio. Este proceso se ha desarrollado progresivamente a través de la formulación de distintos instrumentos que reflejan tanto la voluntad institucional como la necesidad de responder a las dinámicas territoriales propias del cantón.

En el año 2004 a través del Plan Estratégico Cantonal, se realiza un primer esfuerzo para organizar y normar las intervenciones en el territorio enfocando la actuación en la ciudad de Macas. Luego en el año 2012 se elaboró el Plan de Acciones Inmediatas, que da continuidad a la planificación de la ciudad y propone una zonificación para las cabeceras parroquiales y áreas rurales, donde se aplicará la norma urbanística. Posteriormente, en 2019, se aprobó el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PAUOS), el cual permitió establecer directrices más estructuradas respecto al aprovechamiento del territorio y sentó las bases para una planificación más técnica y normativa.

En 2020, se desarrolló el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), orientado principalmente a la regulación de áreas de producción y protección, aportando criterios importantes sobre el equilibrio entre conservación ambiental y desarrollo económico. Sin embargo, la creciente complejidad del territorio, evidenciada en el dinamismo de los asentamientos humanos, la

expansión urbana, las presiones sobre los recursos naturales y arqueológicos, y los nuevos lineamientos en materia de ordenamiento territorial, hacen necesaria una revisión y actualización de este instrumento.

A ello se suma la obligatoriedad legal que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales de actualizar sus instrumentos de planificación conforme lo establecido en el marco normativo vigente, especialmente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y su reglamento, que dispone que los planes deben ser revisados periódicamente para garantizar su pertinencia, coherencia y efectividad.

En este contexto, se plantea la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Morona, con el objetivo de integrar una visión más actualizada, participativa e inclusiva del desarrollo territorial. Este nuevo proceso permitirá no solo armonizar los instrumentos de planificación con las normativas nacionales, sino también responder de manera eficaz a las transformaciones en la ocupación del territorio, promoviendo un uso del suelo más eficiente, resiliente y sostenible.

Asimismo, resulta indispensable fortalecer los instrumentos normativos y de control que permitan una gestión efectiva del suelo, especialmente frente a la informalidad en los asentamientos humanos, la expansión desordenada y los conflictos de uso del suelo. La actualización del PUGS constituye, por tanto, una oportunidad estratégica para incorporar enfoques integrales, fomentar la gobernanza territorial y sentar las bases para un desarrollo urbano y rural equilibrado y sustentable.

1.1.2 Enfoque metodológico.

El proceso metodológico de actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Morona se estructura en cuatro fases principales, articuladas entre sí y con un eje transversal de participación ciudadana, socialización y fortalecimiento de capacidades institucionales.

Fase 1. Preparatoria.

La primera etapa del proceso corresponde a la fase preparatoria, en la cual se realiza una revisión crítica de los antecedentes de planificación territorial del cantón. Se analizan los alcances y limitaciones del Plan de Acciones Inmediatas 2012, del Plan de Actualización de Uso y Ocupación del Suelo 2016 y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020–2032, identificando las problemáticas no resueltas y los impactos generados en el territorio. En esta fase se define además el enfoque metodológico que guiará la actualización, estableciendo objetivos orientados a consolidar un modelo territorial compacto y resiliente, a frenar la expansión dispersa y a garantizar la función social y ambiental de la propiedad.

Fase 2. Diagnóstico.

Una vez establecido el marco metodológico, se desarrolla el diagnóstico territorial, que implica un análisis integral del sistema de asentamientos humanos. Este trabajo aborda el uso y ocupación del suelo, la distribución de la población, las densidades urbanas, las condiciones de riesgo y las características ambientales del territorio. Paralelamente, se estudian los sistemas públicos de soporte, incorporando el sistema de equipamientos sociales y de servicios públicos, el sistema de áreas verdes, el sistema vial, tránsito y transporte, así como las redes de agua potable y alcantarillado. El diagnóstico permite evidenciar déficits y potencialidades,

identificar conflictos de uso y establecer las prioridades de intervención que fundamentarán la propuesta.

Fase 3. Propuesta.

Sobre la base del diagnóstico se construye la propuesta, estructurada en dos ámbitos. El componente estructurante define la organización del territorio urbano–rural, los ajustes a los límites urbanos y la clasificación y subclasificación del suelo urbano y rural, incorporando además la propuesta para los sistemas de equipamientos y de áreas verdes que garanticen estándares de cobertura adecuados. El componente urbanístico, en cambio, se centra en la delimitación de polígonos de intervención territorial y tratamientos urbanísticos diferenciados que permitan ordenar la consolidación, regeneración y expansión controlada de la ciudad. En esta etapa se precisan también los parámetros de aprovechamiento urbanístico, los planes urbanísticos complementarios y los instrumentos de gestión del suelo que aseguren una distribución equitativa de cargas y beneficios entre el sector público y privado.

Fase 4. Normativa. Propuesta de ordenanza.

La fase final consiste en la elaboración de la ordenanza que sancionará el uso y ocupación del suelo en el cantón Morona. Este instrumento normativo recogerá los contenidos técnicos del PUGS y establecerá los parámetros vinculantes en materia de clasificación del suelo, condiciones de uso y edificabilidad, incorporando fichas de planeamiento urbanístico y normas de arquitectura y urbanismo. La ordenanza se convertirá en la herramienta jurídica de aplicación directa para el control del uso del suelo y la consolidación del modelo territorial planteado.

Participación y formación.

De forma transversal a todas las fases, se plantea la implementación de procesos de socialización y participación ciudadana, garantizando la construcción colectiva de las propuestas y su validación social e institucional. Asimismo, se considera la formación de talento humano en el interior del GAD Municipal, fortaleciendo capacidades técnicas en normativa urbanística y planificación territorial, con el fin de asegurar la sostenibilidad del proceso y la correcta aplicación del PUGS a largo plazo.

1.1.3 Objetivos.

1.1.3.1 Objetivo General

Actualizar el Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Morona como instrumento técnico y normativo que oriente el modelo de ocupación territorial, garantizando un desarrollo urbano–rural equilibrado, sostenible y resiliente, en concordancia con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, su Reglamento y los lineamientos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal.

1.1.3.2 Objetivos Específicos

- Diagnosticar integralmente el sistema de asentamientos humanos, los sistemas públicos de soporte y las condiciones ambientales y de riesgo, para identificar las

dinámicas actuales de ocupación del suelo y los principales déficits y potencialidades del territorio.

- Definir la propuesta territorial mediante la clasificación y subclasificación del suelo, la delimitación de límites urbanos, la determinación de la estructura urbano-rural, los polígonos de intervención y los tratamientos urbanísticos, incorporando planes complementarios e instrumentos de gestión que aseguren la equitativa distribución de cargas y beneficios.
- Formular la ordenanza de uso y ocupación del suelo y las normas urbanísticas y arquitectónicas que regulen de manera clara y efectiva las actividades en el territorio.

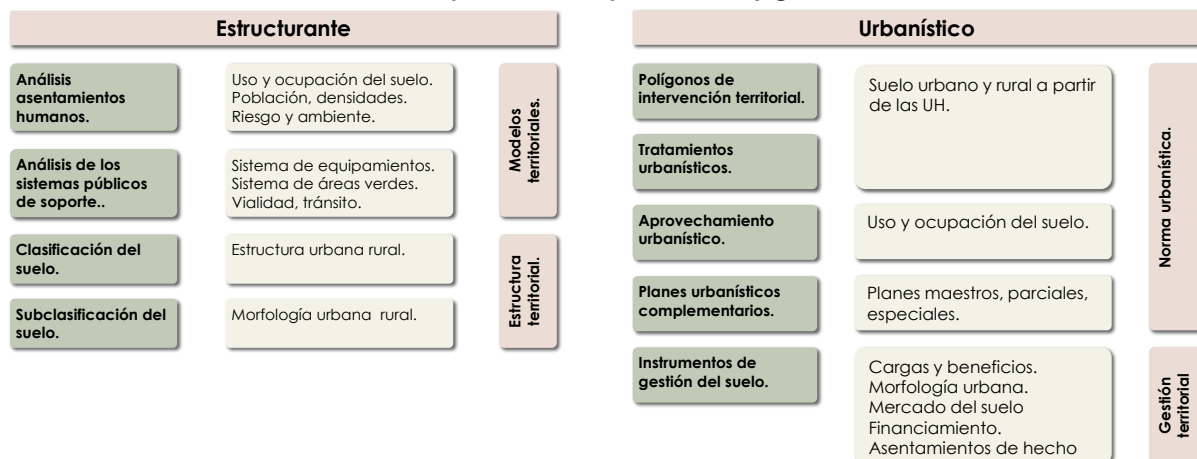
1.1.4 El Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) y el marco legal vigente.

Los Planes de Uso y Gestión del Suelo son instrumentos de planificación de carácter normativo regulatorio que forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Estos planes permiten a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos alinear la norma urbanística con el PDOT mediante contenidos estandarizados, facilitando la regulación y gestión del uso, ocupación y transformación del suelo. Además, garantizan que estas acciones respeten la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, promoviendo un desarrollo territorial sostenible y el ejercicio pleno de la ciudadanía, acorde con la visión y modelo territorial del cantón.

El PUGS tiene como propósito principal estructurar y gestionar el territorio cantonal, garantizando un desarrollo sostenible y equitativo. Estos planes buscan articular el modelo urbano-rural establecido en el PDOT, determinar modelos de gestión y financiación del suelo, y planificar su uso eficiente y responsable, especialmente en áreas rurales con potencial de expansión urbana. Promueven la generación de suelo para vivienda de interés social y sistemas públicos de soporte, respetando los derechos de propiedad mediante un reparto equitativo de cargas y beneficios.

Además, los PUGS establecen instrumentos de planificación urbanística, regulan el uso y ocupación del suelo, previenen riesgos, y contribuyen a su reducción y gestión. También definen la clasificación del suelo en función de su estructura urbano-rural, considerando derechos fundamentales como el acceso a un hábitat seguro y saludable, y principios clave como equidad, justicia social, participación democrática, soberanía alimentaria, sostenibilidad, y adaptación al cambio climático.

El PUGS se estructura en dos grandes componentes definidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y su Reglamento: el componente estructurante y el componente urbanístico. El primero se orienta a la definición de la estructura territorial, a través del análisis de los asentamientos humanos, los sistemas públicos de soporte, la clasificación y subclasificación del suelo, y la morfología urbano-rural. El segundo establece la normativa urbanística específica, incorporando los polígonos de intervención territorial, los tratamientos y el aprovechamiento urbanístico, así como los planes complementarios y los instrumentos de gestión del suelo. En conjunto, ambos componentes garantizan la articulación entre el modelo territorial deseado y las herramientas normativas y de gestión necesarias para su implementación.

Ilustración 1. Componentes del plan de uso y gestión del suelo.


Fuente: LOOTUGS y su Reglamento. 2018.
 Elaboración: Equipo Técnico GMCM - USAID 2024.

1.1.4.1 Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo (LOOTUGS).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo tiene como finalidad regular los principios, normas, y reglas generales que rigen el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo en Ecuador. Su objetivo es promover el desarrollo equitativo, equilibrado e inclusivo del territorio, asegurando el derecho a un hábitat seguro, una vivienda adecuada y el respeto a la función social y ambiental de la propiedad. También busca garantizar un desarrollo urbano y rural integrador que contribuya al Buen Vivir de la población, en concordancia con las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Esta Ley es aplicable a todas las actividades de planificación, ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo realizadas en el territorio ecuatoriano. Su alcance incluye tanto al Gobierno Central como a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), así como a personas jurídicas públicas, mixtas y privadas. La ley regula obras, instalaciones y actividades que impacten de manera significativa en el territorio, bajo las competencias legales y los principios establecidos.

Los fines previstos en esta Ley, además de aquellos dirigidos a la aplicación de las políticas públicas en el territorio mediante instrumentos técnicos, también se orientan a garantizar los derechos de las personas a un ambiente sano, hábitat seguro y saludable, a la soberanía alimentaria, prestación de servicios de calidad y oportuna, y a una vivienda digna; por lo tanto, se constituye en una garantía normativa de esos derechos.

1.1.4.2 Reglamento a la LOOTUGS.

Este reglamento tiene como propósito desarrollar, complementar y detallar las disposiciones contenidas en la LOOTUGS. Este documento normativo busca facilitar la aplicación efectiva de la ley mediante la regulación de los principios, procedimientos y mecanismos necesarios para el ordenamiento territorial, el uso, ocupación y gestión del suelo. Además, regula las actividades de personas jurídicas públicas, mixtas, privadas y naturales, así como las atribuciones y responsabilidades de las autoridades e instituciones encargadas de la rectoría,

planificación, coordinación, regulación, gestión y control administrativos dentro del marco de esta ley.

Se establece además los lineamientos necesarios para integrar los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Se define los procedimientos y requisitos mínimos para aplicar las herramientas relacionadas con el uso y la gestión del suelo, de acuerdo con la LOOTUGS. Asimismo, detalla las directrices que el Consejo Técnico debe seguir al emitir normativa técnica y el procedimiento que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial debe observar al ejercer su potestad de juzgamiento. Este marco busca garantizar una gestión coherente, transparente y eficiente del territorio.

1.1.4.3 Resoluciones emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS).

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo es un órgano establecido en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), encargado de emitir resoluciones, lineamientos y normativas técnicas que orienten la planificación, regulación y gestión del territorio en Ecuador. Estas resoluciones buscan garantizar la coherencia y articulación de los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados, promoviendo un desarrollo territorial sostenible, equitativo y alineado con los principios del Buen Vivir.

Las resoluciones emitidas por este organismo tienen como objetivo establecer parámetros claros para la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial y uso del suelo. Además, contribuyen a la unificación de criterios técnicos, asegurando que las competencias y acciones de planificación respeten la normativa vigente y los objetivos de desarrollo planteados a nivel nacional y local.

En síntesis, estas resoluciones representan herramientas clave para consolidar un sistema de ordenamiento territorial eficiente, promoviendo la sostenibilidad ambiental, la justicia social y el desarrollo armónico del territorio. A continuación, se hace una breve descripción de las resoluciones que tienen relación directa con el proceso de actualización del PUGS.

Tabla 1. Resoluciones emitidas por el CTUGS.

Resolución CTUGS	Objeto
Resolución N° 005-CTUGS-2020. Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelo y, los planes urbanísticos complementarios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.	<i>"Determinar los contenidos mínimos, el procedimiento básico de aprobación y el proceso de registro formal de los Planes de Uso y Gestión del Suelo - PUGS y sus Planes Urbanísticos Complementarios, a ser expedidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos – GADM" (Resolución 005-CTUGS, 2020, art 2).</i>
Resolución N° 006-CTUGS-2020. Lineamientos para procesos de levantamiento periódico de información y regularización de los asentamientos humanos de hecho.	<i>"Establecer los lineamientos básicos de procesos y procedimientos para el levantamiento periódico de información y la regularización de todos los asentamientos humanos de hecho, ubicados en suelo urbano y de ser el caso en suelo rural, previo a la autorización por parte de la Autoridad Agraria Nacional, de cambio de la clasificación de suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana en la jurisdicción de los gobiernos</i>

Resolución CTUGS	Objeto
	autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, sean estos de dominio público o privado" (Resolución 006-CTUGS, 2020, art 1).
Resolución N° 008-CTUGS-2020. Parámetros para la evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes de alta concurrencia de personas.	<i>"Establecer el procedimiento administrativo y los parámetros técnicos mínimos requeridos, para que las personas naturales o jurídicas propietarias del bien inmueble, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos y el Gobierno Central, conforme a sus competencias y atribuciones, realicen la evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes, en especial las de alta concurrencia de personas; para proteger la vida e integridad física de las mismas"</i> (Resolución 008-CTUGS, 2020, art 1).
Resolución N° 009-CTUGS-2020. Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos de construcción.	<i>"Establecer el procedimiento administrativo y los requisitos mínimos para la aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos de construcción, contemplados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica."</i> (Resolución 009-CTUGS, 2020, art 1).
Resolución N° 012-CTUGS-2022. Parámetros para la clasificación y subclasificación del suelo urbano, edificabilidades y ocupación del suelo; lineamientos para la delimitación de los centros urbanos y el suelo vacante.	<i>"1. Definir los criterios, lineamientos y parámetros técnicos para la clasificación y subclasificación del suelo urbano; en relación con el análisis de las edificabilidades y ocupación del suelo, que deben ser considerados en el proceso de formulación y actualización de los Planes de Uso y Gestión del Suelo como complemento a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.</i> <i>2. Establecer los criterios metodológicos para la identificación y gestión del suelo urbano vacante.</i> <i>3. Establecer lineamientos para la delimitación de los centros poblados"</i> (Resolución 012-CTUGS, 2022, art 1).
Resolución N° 014-CTUGS-2023. Procedimiento para la actualización de los instrumentos de planificación territorial (PDOT y PUGS) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, a partir de la identificación de una amenaza activa, de la ocurrencia de una emergencia o desastre	<i>"Emitir los procedimientos para la actualización de los instrumentos de planificación territorial correspondientes al PDOT y PUGS de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos; a partir de la identificación de una amenaza activa, de la ocurrencia de una emergencia o desastre, en apego a las disposiciones emitidas por los órganos rectores de planificación, de desarrollo urbano y vivienda y de gestión de riesgos, así como de las resoluciones emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo"</i> (Resolución 014-CTUGS, 2023, art 1).

Fuente: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. 2024.

Elaboración: Equipo Técnico GMCM - USAID 2024.

1.1.5 Los instrumentos de planificación local.

Como parte del proceso de actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del cantón Morona, resulta fundamental revisar y evaluar los instrumentos de planificación territorial actualmente vigentes; que si bien, aportan lineamientos básicos para el ordenamiento urbano y rural, han quedado desactualizados frente a las nuevas dinámicas sociales, ambientales y económicas del territorio.

1.1.5.1 El plan de acciones inmediatas. PAI. 2012.

El Plan de Acciones Inmediata (PAI) conforme se establece en el artículo 4, de la "Ordenanza para la elaboración de proyectos de fraccionamientos del suelo en el cantón Morona" tiene como propósito ordenar el crecimiento urbano y rural mediante la planificación vial y el control del fraccionamiento del suelo. Para ello, se establecen normativas específicas orientadas a garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Este plan abarca las cabeceras parroquiales de San Isidro, Río Blanco, General Proaño, Sevilla Don Bosco, 9 de

Octubre, Sinaí, Zúñac, Cuchaentza y las comunidades de Santa Ana, Santa Rosa, Huacho y Jimbitono.

El denominado Plan de Acciones Inmediatas, pese a su denominación, no constituye en sentido estricto un plan, ya que se limita a un archivo digital con zonificación descrita, sin contar con el respaldo técnico necesario que justifique dicha delimitación. En el marco del PAI se establecen tres (3) tipos de zonas: i) Zona de Control Urbano o Urbano Parroquial; ii) Zona de Control Municipal; y, iii) Zona Rural, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ordenanza para la elaboración de proyectos de fraccionamientos del suelo en el cantón Morona. Estas zonas delimitan las superficies sobre las cuales se aplicarán regulaciones orientadas a garantizar el control del uso y ocupación del suelo, el diseño de la red vial y la expansión territorial.

1.1.5.1.1 Zona de control urbano.

La zona de control urbano en la cabecera cantonal se subdivide en 11 Zonas; donde las Zonas 10 y 11 son áreas de protección y preservación ecológica, en donde no será factible el fraccionamiento del suelo. Esta zonificación forma parte de un proceso de planificación previo realizado en el año 2004 por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME); y que se da continuidad en el PAI.

Tabla 2. Normativa zona de control urbano. Cabecera cantonal.

Zonas	Lote mínimo (m ²)	Frente mínimo (m)	Tipo implantación	Retiros (m)				Altura (pisos)
				F	P	L_Der.	L_izq.	
Zona 01	300	12	Pareada con retiro	3	3	-	3	2
		15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
Zona 02	300	12	Pareada con retiro	3	3	-	3	2
		15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
Zona 03	400	15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
Zona 04	300	12	Pareada con retiro	3	3	-	3	2
		15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
Zona 05	300	12	Pareada con retiro	3	3	-	3	2
		15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
Zona 06	225	10	Pareada con retiro	3	3	-	3	3
Zona 07	108	7	Línea de fábrica	-	3	-	-	3
Zona 08	225	10	Pareada con retiro	3	3	-	3	2
Zona 09	400	15	Pareada con retiro	3	3	-	3	2
		20	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
Zona 10	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Zona 11	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Plan de ordenamiento territorial del cantón Morona 2004.

Elaboración: Equipo Técnico GADM Morona - USAID 2024.

Mientras tanto, las zonas de control urbano de las cabeceras parroquiales se organizan en cuatro subzonas, denominadas ZN1, ZN2, ZN3 y ZN4, conforme a lo establecido en el Plan de Acciones Inmediatas. En la tabla siguiente se presentan las determinantes urbanísticas definidas para cada una de estas subzonas, las cuales regulan las condiciones de ocupación y edificación del suelo.

Tabla 3. Normativa zona de control urbano. Cabeceras parroquiales.

Zonas	Lote mínimo (m ²)	Frente mínimo (m)	Tipo implantación	Retiros (m)				Altura (pisos)
				F	P	L_Der.	L_izq.	
ZN1	150	8	Línea de fábrica	-	5	-	-	3
ZN2	200	10	Continua con retiro	3	5	-	-	2
		12	Pareada con retiro	3	3	3	-	2
ZN3	300	12	Pareada con retiro	3	3	3	-	2
		15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2
ZN4	400	15	Aislada con retiro	3	3	3	3	2

Fuente: Plan de acciones inmediatas PAI. 2012.

Elaboración: Equipo Técnico GADM Morona - USAID 2024.

1.1.5.1.2 Zona de control municipal.

La Zona de Control Municipal se localiza en una franja perimetral de aproximadamente 500 metros alrededor de la zona de control urbano de la cabecera cantonal y de las cabeceras parroquiales, correspondiente al límite urbano. En esta zona se aplica la normativa correspondiente a la subzona ZN9, en la cual se establece un tamaño mínimo de lote de 400 m², parámetro que regula los procesos de fraccionamiento y ocupación del suelo en este ámbito de transición entre lo urbano y lo rural.

En este ámbito territorial, la Ordenanza para la elaboración de proyectos de fraccionamiento del suelo en el cantón Morona establece la proyección de ejes viales con el objetivo de anticipar un trazado vial futuro armónico, coherente y articulado con la estructura vial existente. No obstante, en la práctica, dichas proyecciones no se han materializado, permaneciendo como determinaciones formales sin correspondencia con la dinámica real de ocupación del territorio. Esta situación ha derivado, entre otros efectos, en procesos de subdivisión de suelo rural sin la ejecución de obras de infraestructura ni la provisión progresiva de servicios básicos, evidenciando una desvinculación entre la planificación normativa y la gestión efectiva del suelo.

1.1.5.1.3 Zona rural.

- **Huertos familiares.**

Las parcelas (Huertos Familiares) se ubicarán dentro de la delimitación de La zona de Control Municipal en La cabecera Cantonal y Parroquiales, la misma que variará de acuerdo a la zonificación que determina el plan de acciones inmediatas para cada uno de los sectores sean urbanos o rústicos, tendrá un área útil mínima de 2500 m², con un frente mínimo a la vía de 25 m, con La relación frente fondo 1:4, con el tipo de implantación de las construcciones de tipo aislada, los predios deberán tener acceso de una vía pública, y los que se encuentre fuera de esta zonificación serán considerados como Parcelas Agrícolas.

- **Zonas de amortiguamiento.**

Los predios que den frente a vías interprovinciales, Inter cantonales, Inter parroquiales existentes, que estén definidos como vías públicas de circulación, tendrán un área útil mínima de 2500 m² útiles, con un frente mínimo de 25 m, con la relación frente -fondo 1 :4, con el tipo de implantación de las construcciones de tipo aislada, el número de

lotes para estos proyectos serán máximo diez. Esta zona de amortiguamiento está conformada a 150 metros del lateral de vía a cada lado, donde se emplazarán los proyectos con estas características, fuera de esta zona se consideran Parcelas Agrícolas.

- **Parcelaciones agrícolas.**

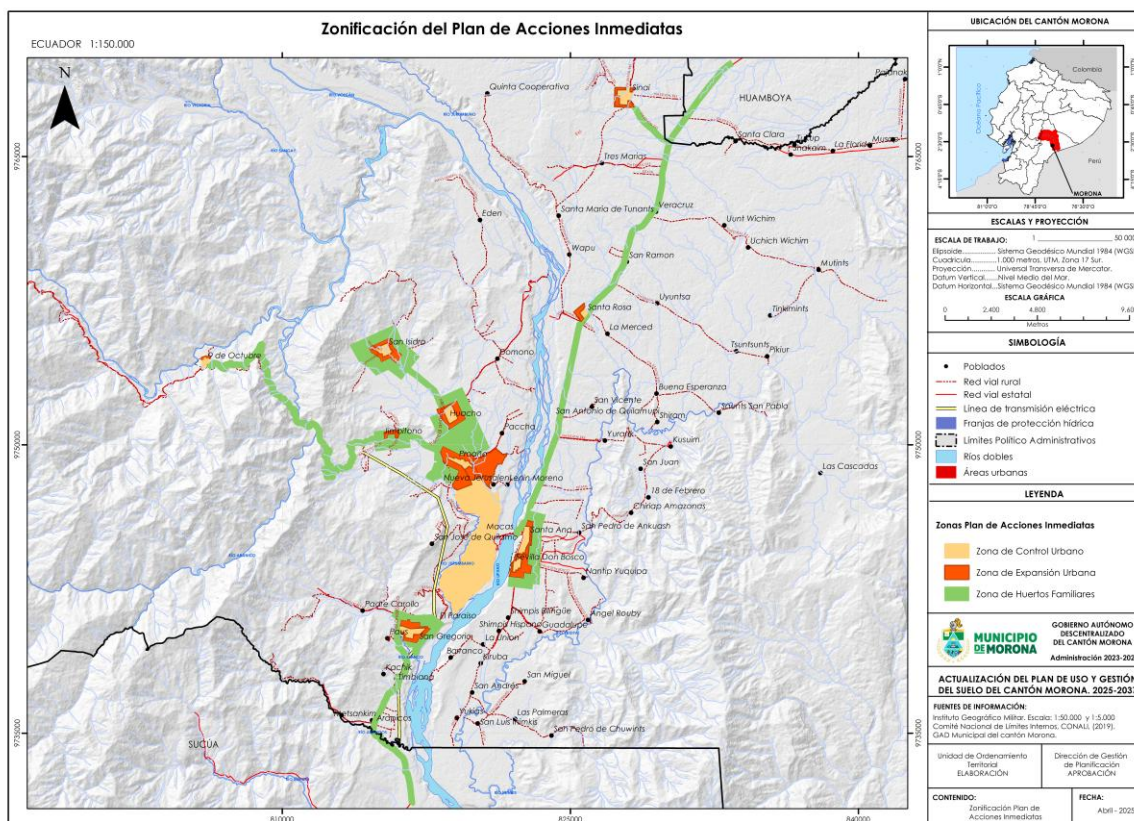
Las parcelas que se ubiquen fuera de la Zona de Huertos Familiares, donde los proyectos se planteen frente a vías planificadas por el proyectista del predio a fraccionarse, serán consideradas como parcelación agrícola, tendrán un área mínima útil de 10.000,00m² (1 has), con un frente mínimo de 50,00 m, con la relación frente fondo 1:4, con el tipo de implantación aislada, donde el uso del suelo específico será el agrícola.

El Plan de Acciones Inmediatas 2012 generó un proceso de fraccionamiento del suelo rural sin que existiera una demanda real de suelo para vivienda, lo que dio como resultado extensas áreas dispersas en la ruralidad que han perdido progresivamente su vocación agrícola. El efecto principal ha sido la proliferación de lotes vacantes, configurando un territorio que, pese a haber sido fragmentado, no reúne las condiciones para subclasificarse como suelo rural de expansión urbana, ni mucho menos como suelo urbano. Estas áreas se encuentran en una situación de indefinición territorial: han perdido su potencial productivo original, pero tampoco cuentan con la infraestructura, los servicios ni las condiciones normativas que les permitan consolidarse como ciudad.

La problemática se agrava por la ausencia de información catastral actualizada, que impide un análisis preciso sobre la magnitud de los lotes vacantes, los niveles de ocupación y la caracterización de los usos actuales. Esta limitación técnica restringe la capacidad del GAD Municipal para intervenir de manera eficiente y definir un modelo territorial coherente.

En este contexto, resulta imperativo que las zonas de transición urbano-rural sean objeto de una intervención planificada en dos etapas. Primero, a través de un catastro integral y actualizado que identifique las características físicas, jurídicas y de ocupación del suelo. Posteriormente, mediante la formulación de planes urbanísticos complementarios, que permitan ordenar y regular estas áreas de manera específica. Dichos planes deberán combinar la posibilidad de usos residenciales vacacionales con la integración de actividades agroproductivas e industriales de bajo impacto, en función de la capacidad del territorio y de su conectividad con la ciudad.

Este enfoque permitirá revertir la tendencia de dispersión, reduciendo la subutilización del suelo y orientando estas zonas hacia una función equilibrada que articule la dinámica urbana con el aprovechamiento sostenible de la ruralidad circundante.

Mapa 1. Zonificación del Plan de Acciones Inmediatas. PAI 2012.


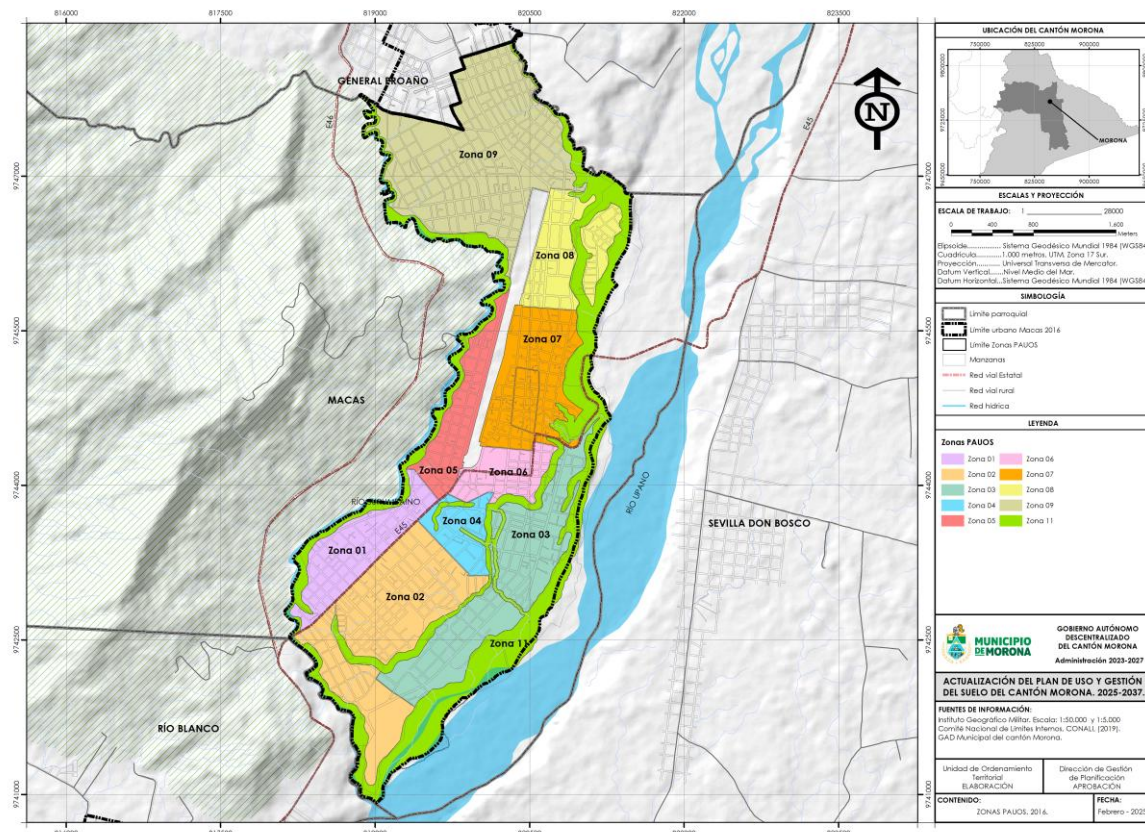
Fuente: Plan de acciones inmediatas PAI. 2012.
 Elaboración: Equipo Técnico GADM Morona - USAID 2024.

1.1.5.2 Plan de Actualización de Uso y Ocupación del Suelo. PAUOS. 2016.

El documento PAUOS Macas elaborado en 2016 y en vigencia desde el 2019 está estructurado en cuatro fases metodológicas que guían todo el proceso, así tenemos: i) Información; ii) Diagnóstico; iii) Imagen objetivo; y, iv) Propuesta. Es importante puntualizar que esta herramienta de planificación se enfoca únicamente en el área urbana de la ciudad de Macas.

El PAUOS tenía como propósito establecer normas claras y efectivas para el uso y ocupación del suelo, enfocándose especialmente en regular las actividades que generan conflictos, conocidas como usos especiales. Las normas propuestas buscan mitigar los impactos negativos que estas actividades puedan tener en el entorno urbano y promover un desarrollo armónico e integral que fomente la convivencia adecuada entre diferentes usos del suelo.

De manera complementaria, la ordenanza establece una base regulatoria para futuros procesos de planificación, asegurando que las disposiciones actuales sean coherentes con los principios de sostenibilidad, equidad y desarrollo urbano ordenado. Este enfoque integral garantiza que las acciones presentes y futuras contribuyan al bienestar general de la población y al fortalecimiento de la infraestructura urbana de Macas.

Mapa 2. Zonas PAUOS. 2016.


Fuente: Plan de Actualización de Uso y Ocupación del Suelo. PAUOS. 2016.
Elaboración: Equipo Técnico GADM Morona - USAID 2024.

La siguiente tabla, sintetiza la normativa planteada para las once (11) zonas que forman parte del plan de actualización de uso y ocupación del suelo:

Tabla 4. Normativa del plan de actualización de uso y ocupación del suelo. PAUOS.

Zona	Sector	Lote mínimo (m2)	Frente (m)	Tipología	Retiros (m)			COS (%)	CUS (%)	Altura (pisos)
					F	L	P			
01	-	300	12 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	44,49	88,98	2
			15 (máx.)	Aislada con retiro				34,35	68,70	
02	S-01	300	12 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	44,49	88,98	2
	S-02		15 (máx.)	Aislada con retiro				34,35	68,70	
03	-	400	15 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	41,29	82,58	2
			20 (máx.)	Aislada con retiro				42,00	84,00	
04	-	300	12 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	44,49	133,47	3
			15 (máx.)	Aislada con retiro				34,35	103,05	
05	-	300	12 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	44,49	88,98	2
			15 (máx.)	Aislada con retiro				34,35	68,70	
06	-	225	10 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	44,67	134,01	3
			12 (máx.)	Aislada con retiro				37,33	111,99	
07	-	108	7 (mín.)	Continua sin retiro	-	-	3	44,67	134,01	3
			9 (máx.)	Aislada con retiro				37,33	111,99	
08	-	225	10 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	44,67	89,34	2

Zona	Sector	Lote mínimo (m2)	Frente (m)	Tipología	Retiros (m)			COS (%)	CUS (%)	Altura (pisos)
					F	L	P			
			12 (máx.)					37,33	74,66	
09		400	15 (mín.)	Pareada con retiro	3	3	3	41,29	82,58	2
			20 (máx.)	Aislada con retiro				42,00	84,00	
10	-	La ocupación del suelo estará determinada por lo que dispone la Ordenanza que Regula el Uso y Gestión del Suelo en el cerro “Quilamo”.								
11	-	Está ubicado en todas las franjas consideradas como el suelo de protección.								

Fuente: Plan de actualización de uso y ocupación del suelo. PAUOS. 2016.

Elaboración: Equipo Técnico GADM Morona - USAID 2024.

1.1.5.2.1 Nivel de cumplimiento de la normativa PAUOS.

El análisis del cumplimiento normativo se centra en cuatro factores urbanísticos fundamentales que determinan la calidad del proceso edificatorio y la adecuada gestión del suelo: el tamaño del lote, que asegura la funcionalidad y viabilidad de cada predio; la altura de edificación, que regula la volumetría y la relación con el entorno urbano; el coeficiente de ocupación del suelo (COS), que establece la proporción del terreno destinada a edificación respecto del área libre; y el coeficiente de utilización del suelo (CUS), que define la intensidad edificatoria permitida en función de la superficie del lote. Estos indicadores constituyen parámetros esenciales para evaluar el grado de orden y consolidación urbana alcanzado, así como las necesidades de ajuste en el marco del nuevo proceso de planificación.

Tamaño del lote.

En relación con el tamaño del lote, se evidencia que el 71,82% de los predios cumple con la normativa vigente, mientras que un 22,18% no se ajusta a los parámetros establecidos. Este nivel de incumplimiento refleja la existencia de procesos de fraccionamiento que no garantizan la funcionalidad mínima de los lotes, lo que compromete la eficiencia en la dotación de servicios básicos y la consolidación urbana. En este sentido, el nuevo proceso de planificación deberá incorporar criterios de dimensionamiento mínimo y mecanismos de control a las subdivisiones sucesivas, promoviendo la regularización progresiva y la adecuada utilización del suelo.

Altura de la edificación.

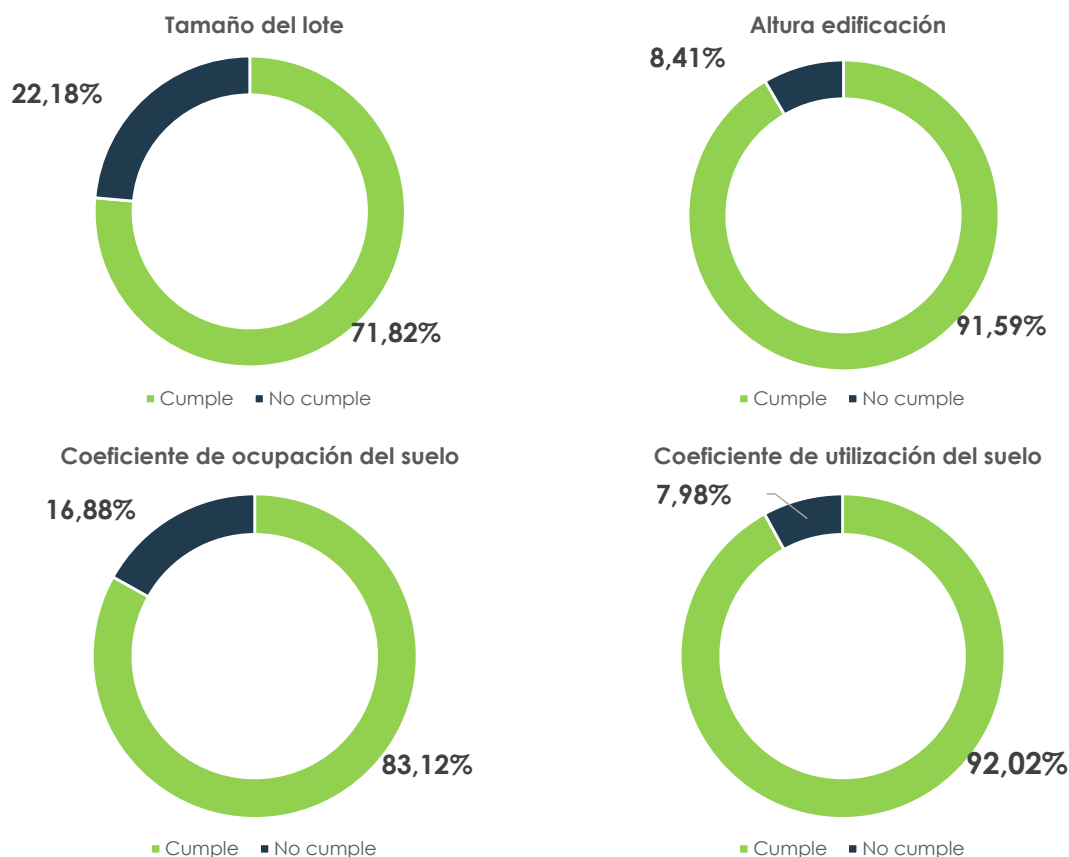
Respecto a la altura de la edificación, el 91,59% de las construcciones observadas se encuentra dentro de los límites normativos, en tanto que el 8,41% incumple lo dispuesto. Aunque el porcentaje de incumplimiento es reducido, estos casos generan impactos puntuales en la homogeneidad del perfil urbano y en la relación con el espacio público. La planificación futura deberá reforzar los mecanismos de control en sectores con tendencia a verticalizarse, a la vez que incorpore o implemente instrumentos de gestión que permita una mayor edificabilidad en áreas con disponibilidad de infraestructura.

Coeficiente de ocupación del suelo (COS).

En cuanto al coeficiente de ocupación del suelo (COS), el nivel de cumplimiento alcanza el 83,12%, mientras que el 16,88% supera los límites permitidos. Este indicador revela la presencia de construcciones que agotan el área útil del predio, reduciendo la proporción de espacio libre y permeable exigido por la normativa. Esta situación incide negativamente en la

ventilación, iluminación natural y drenaje urbano, además de afectar la imagen del entorno edificado. Para el próximo ciclo de planificación se plantea fortalecer los procesos de control urbano, implementar campañas de regularización y garantizar un equilibrio entre la ocupación del suelo y la preservación de áreas abiertas, tanto privadas como públicas.

Gráfico 1. Indicadores urbanísticos de cumplimiento de la normativa PAUS.



Fuente: Plan de actualización de uso y ocupación del suelo. PAUOS. 2016.

Elaboración: Equipo Técnico GADM Morona - USAID 2024.

Coeficiente de utilización del suelo (CUS).

Finalmente, en el coeficiente de utilización del suelo (CUS), se observa un alto grado de cumplimiento del 92,02%, frente a un 7,98% de incumplimiento. Aunque la tendencia general es positiva, los casos aislados que exceden la edificabilidad autorizada ponen en evidencia la necesidad de establecer un sistema de seguimiento técnico permanente, que permita detectar y corregir a tiempo los desbordamientos de la normativa. En este marco, se recomienda fortalecer la regulación actual y consolidar instrumentos de gestión que vinculen la edificabilidad efectiva con la capacidad de soporte del territorio.

La normativa propuesta en el PAUOS evidencia una orientación hacia el crecimiento horizontal de la ciudad, privilegiando lotes de mayor dimensión y limitando la verticalización. En este marco, el análisis de los factores urbanísticos refleja que, si bien el cumplimiento en relación con los coeficientes de ocupación (COS) y utilización del suelo (CUS) es elevado, también se constata un bajo nivel de ocupación real del suelo, lo que se traduce en un uso ineficiente de la capacidad edificatoria disponible. Esta situación condiciona la consolidación urbana, al promover extensiones de baja densidad que incrementan los costos de provisión

de servicios básicos y dificultan la conformación de una estructura urbana compacta y equilibrada.

1.1.5.3 El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2023-2027.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Morona para el periodo 2023-2027 se alinea a las directrices establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación y que forman parte de la Guía para la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). La propuesta plantea:

- a. Establecer un modelo de gestión sostenible, mediante la implementación de instrumentos de planificación ante amenazas naturales, antrópicas y sociales para la prevención, mitigación, remediación y resiliencia del territorio;
- b. Fortalecer los roles y funciones de los asentamientos humanos del cantón Morona, propiciando su consolidación y reforzando sus vínculos, garantizando la dotación de los sistemas públicos de soporte, en el marco de los criterios de complementariedad, sostenibilidad, equidad, interculturalidad, inclusión, resiliencia y seguridad ante amenazas naturales, antrópicas y biológicas;
- c. Promover la conservación de los recursos naturales, la gestión eficiente de residuos sólidos no peligrosos, el fomento de un entorno urbano seguro y saludable y el uso sostenible del territorio para mejorar la calidad ambiental; implementando políticas y procedimientos enfocados a una sostenibilidad ambiental que permita aprovechar de manera eficiente los recursos naturales con alto valor paisajístico y biodiversidad;
- d. Fortalecer la movilidad, el transporte terrestre y la seguridad vial en los asentamientos humanos consolidados del territorio cantonal, mediante la mejora de las condiciones del sistema vial, la optimización del sistema eléctrico vial y del alumbrado en espacios públicos, y el impulso al acceso a Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y servicios complementarios, en colaboración con los sectores público y privado, para garantizar una adecuada circulación, mejorar la calidad de vida y reducir el analfabetismo digital;
- e. Promover las iniciativas del sector económico y productivo mediante la articulación de alianzas público -privadas que impulsen el desarrollo del sector popular y solidario, así como el fortalecimiento de la cadena de comercialización aprovechando los recursos bioeconómicos y turísticos, enfocados en un marco de producción sostenible, garantía de seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos y nacionalidades;
- f. Fortalecer la capacidad de gestión territorial del gobierno autónomo descentralizado cantonal y de las organizaciones ciudadanas de ámbito territorial, articular un marco legal de actuaciones acorde con la realidad;
- g. Mejorar paulatinamente las condiciones de vida de la población, promoviendo la igualdad en las políticas sociales y garantizando un acceso adecuado a los servicios públicos; valorando la riqueza cultural de los pueblos asentados en nuestro territorio enfocados en la inclusión social de los grupos de atención prioritaria promoviendo en la población el ejercicio pleno de los derechos y responsabilidades a través de la gestión y voluntad política de la institución Municipal.

1.2

Referencias. bibliográficas.

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, 449, 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento, 303, 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)*. Registro Oficial Suplemento, 790, 5 de julio de 2016.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2017). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo* [Decreto Ejecutivo 680]. Registro Oficial, 480, 3 de abril de 2019.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (2020). *Resolución N° 005-CTUGS-2020. Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelo y, los planes urbanísticos complementarios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos*. Registro Oficial 301, 01 de octubre de 2020.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (2020). *Resolución N° 006-CTUGS-2020. Lineamientos para procesos de levantamiento periódico de información y regularización de los asentamientos humanos de hecho*. Registro Oficial 302, 02 de octubre de 2020.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (2020). *Resolución N° 008-CTUGS-2020. Parámetros para la evaluación de las infraestructuras, edificaciones y construcciones existentes de alta concurrencia de personas*. Registro Oficial 333, 19 de noviembre de 2020.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (2020). *Resolución N° 009-CTUGS-2020. Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos de construcción*. Registro Oficial edición especial, 1307, 13 de noviembre de 2020.

- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (2022). *Resolución N° 012-CTUGS-2022. Parámetros para la clasificación y subclasificación del suelo urbano, edificabilidades y ocupación del suelo; lineamientos para la delimitación de los centros urbanos y el suelo vacante*. Registro Oficial Segundo Suplemento, 59, 10 de mayo de 2022.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (2023). *Resolución N° 014-CTUGS-2023. Procedimiento para la actualización de los instrumentos de planificación territorial (PDOT y PUGS) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, a partir de la identificación de una amenaza activa, de la ocurrencia de una emergencia o desastre*. Registro Oficial, 426, 27 de octubre de 2023.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME (2004). *Plan de desarrollo estratégico cantonal*. Ilustre Municipalidad del Cantón Morona.
- GAD Municipal del Cantón Morona (2016). *Plan de actualización del uso y ocupación del suelo de la ciudad Macas*. Dirección de gestión de planificación.
- GAD Municipal del Cantón Morona (2019). *Ordenanza que sanciona el plan de actualización del uso y ocupación del suelo de la ciudad Macas*. Gaceta Municipal.
- GAD Municipal del Cantón Morona (2019). *Reforma a la ordenanza para la elaboración de proyectos de fraccionamientos del suelo en el cantón*. Gaceta Municipal.
- GAD Municipal del Cantón Morona (2023). *Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Registro Oficial Edición Especial, 1153, 07 de diciembre del 2023.