

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

NULIDAD O ANULABILIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: CONTROVERSIAS ACTUALES EN EL ECUADOR

Katia Paola Barros-Esquivel

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador

kapbarrosfl@flacso.edu.ec

ORCID: 0000-0002-1576-9360

Resumen

El presente estudio analizó las implicaciones jurídicas de la nulidad y anulabilidad de los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) en Ecuador, en el contexto de las reformas recientes a la normativa urbanística. Con un enfoque jurídico doctrinario y comparado, se examinó cómo numerosos PUGS fueron aprobados en contravención a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y se cuestionó la legalidad de reformarlos mediante simples modificaciones administrativas. A partir del análisis normativo y de datos técnicos de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que identificó ilegalidades en gran porcentaje de los instrumentos evaluados, se concluyó que tales vicios constituyen causales de nulidad de pleno derecho por tratarse de actos normativos y no meramente administrativos. El estudio evidenció que permitir su reforma en lugar de su anulación supone una convalidación improcedente que afecta la seguridad jurídica, y planteó la necesidad de un marco normativo más claro que defina con precisión los efectos jurídicos de las ilegalidades en instrumentos de planeamiento urbanístico.

Palabras clave: planificación urbanística, plan de uso y gestión de suelo, nulidad, derecho urbanístico.

Fecha de recepción: 11 de abril de 2025

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2025

Fecha de arbitraje: 04 de mayo de 2025

Fecha de publicación: 30 de junio de 2025

INVALIDITY OR VOIDABILITY OF URBAN PLANNING INSTRUMENTS: CURRENT CONTROVERSIES IN ECUADOR

Abstract:

This study analyzed the legal implications of the invalidity and voidability of Land Use and Management Plans (PUGS, a Spanish acronym) in Ecuador, in the context of recent reforms to urban planning regulations. With a doctrinal and comparative legal approach, we examined how numerous PUGS were approved in contravention of the Organic Law of Spatial Planning, Land Use and Management Act (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo); the legality of reforming them by means of simple administrative modifications was also questioned. Based on the Superintendency for Spatial Planning, Land Use and Management's regulatory and technical data analysis, which identified illegalities in a large percentage of the instruments evaluated, it was concluded that such defects constitute grounds for full nullity as they are regulatory and not merely administrative acts. The study showed that allowing its reform instead of its annulment is an improper validation that affects legal certainty. For this reason, the need for a clearer regulatory framework that precisely defines the legal effects of illegalities in urban planning instruments was raised.

Key words: urban planning, plan, land use and management, invalidity, spatial planning law.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales ecuatorianos de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural tienen la competencia exclusiva de planificar el desarrollo y formular los planes de ordenamiento territorial (Constitución de la República del Ecuador, 2008) y específicamente de los gobiernos del nivel cantonal, la competencia de regulación del uso y ocupación del suelo. En 2016, se emite la legislación urbanística, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016) homogeneizando a nivel nacional los instrumentos de ordenamiento territorial y urbanísticos, así como de los conceptos y reglas generales.

En el período de autoridades locales 2019-2023 se emite la tercera generación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), y la primera de Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). Los PDOT formulados o actualizados por todos los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de los distintos niveles de gobiernos; y, los PUGS, específicamente por los GAD municipales y metropolitanos, del nivel cantonal, por tener la competencia exclusiva de regular el uso y ocupación del suelo.

Sin embargo, la formulación de los PUGS ha revelado una problemática crítica porque numerosos instrumentos han sido aprobados contrariando los requisitos legales establecidos por la LOOTUGS y su reglamento. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (SOT), en ejercicio de su facultad de control técnico, identificó que una proporción significativa de estos planes presenta vicios normativos graves. Este hallazgo ha suscitado un debate jurídico fundamental, ¿es jurídicamente válido reformar estos instrumentos para subsanar sus ilegalidades, o corresponde declarar su nulidad de pleno derecho y expulsarlos del ordenamiento jurídico?

Adicionalmente, la masiva identificación de que estos instrumentos han sido aprobados contrarios a la LOOTUGS o normativa aplicable por parte de SOT (Superintendencia de Ordenamiento Territorial, 2023) ha abierto la necesidad de encontrar la vía para que los bienes jurídicos afectados por estas irregularidades sean reparados.

Es así, que las últimas reformas reglamentarias plantean solventar dicha necesidad y con ello se abren una serie de desafíos y oportunidades para la modificación de los PDOT y PUGS. Principalmente, de este segundo instrumento, pues el PUGS se desarrolla en dos componentes, siendo el *estructurante* el que establece los contenidos de largo plazo, con una vigencia de 12 años y con restricciones respecto a su modificación.

La naturaleza del ordenamiento territorial y el urbanismo hace preciso el empleo de la planificación, y de ahí que los planes urbanísticos “tienen carácter normativo y como tal se integran al ordenamiento jurídico” (Rando-Burgos, 2022a); es decir, tienen el carácter de reglamentario y consecuencias jurídicas. Esta idea ha sido ampliamente aceptada, legal, doctrinaria y jurisprudencialmente (González-

Sanfiel, 2018). Rando-Burgos (2022) señala que no estamos ante un debate reciente, pues en la década de los ochenta López Ramón (1987) destacaba que se refería a materia administrativa y que la no observancia de la ley determina la nulidad de pleno derecho del instrumento. Es decir que, los instrumentos de planeamiento urbanístico al tener naturaleza reglamentaria, en caso de vicio, opera siempre la nulidad en grado máximo, nulidad absoluta o de pleno derecho (González-Sanfiel, 2018).

De ahí la diferencia entre reglamento o, como lo señala el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), "acto normativo de carácter administrativo" y el "acto administrativo"; y de esa diferencia considerar que para los actos normativos aplica únicamente la nulidad y para los actos administrativos aplica tanto la nulidad como la anulabilidad o nulidad relativa.

Esta cuestión tiene su razón de ser, como ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia, en su carácter de norma jurídica que emana de la potestad normativa y, precisamente, al tratarse de una norma, cuando en ella concurre alguna irregularidad, la consecuencia jurídica es su expulsión del ordenamiento jurídico. (Rando-Burgos, 2022b, p. 375)

En este contexto, partiendo de que la nulidad y la anulabilidad (o nulidad relativa) como categorías jurídicas distintas, "sus notas diferenciadoras responden a viejos tópicos, que si bien en su momento tuvieron su razón de ser, desaparecidas las circunstancias que las motivaron, carecen por completo de significación" (Beladiez-Rojo, 1994, p. 157). En tal virtud, el presente análisis pretende señalar el sentido actual de las diferenciaciones entre nulidad y anulabilidad, más que averiguar el sentido histórico de su diferencia.

La diferenciación entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo, para Beladiez radica en la gravedad de la infracción, pues los actos "más gravemente viciados [se] los califica de nulos de pleno derecho, dejando la anulabilidad para el resto de los actos que aun siendo inválidos no han incurrido en infracciones tan graves" (Beladiez-Rojo, 1994, p. 164); considerando que solo las infracciones más graves son las que afectan al orden público. Es decir, que, aunque se pueda actuar de forma contraria al Derecho, no siempre esta acción u omisión perjudica al propio sistema (*ibidem*).

Otra diferencia señalada para el caso ecuatoriano, específicamente para actos administrativos, pero que es pertinente señalarlos, es que:

la ilegalidad es el género, en tanto que la nulidad es la especie, siempre que se viola un derecho subjetivo o se emite un acto administrativo sin cumplir los requisitos esenciales para su emisión se está ante un acto ilegal; más tal acto ilegal (...) cuando lo ha emitido una autoridad carente de competencia para dictarlo o cuando no han precedido para su emisión los requisitos y condiciones señalados por esenciales del acto administrativo; el acto ilegal evidentemente existió, solo que no es eficaz, en tanto el acto nulo se lo reputa inexistente (Ordoñez-Bermeo, 2013).

En este marco, el objetivo de la investigación fue analizar el régimen jurídico aplicable a la nulidad o anulabilidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico en Ecuador, especialmente a la luz de las recientes reformas al Reglamento de la

LOOTUGS que han introducido mecanismos de modificación de los PUGS en casos de ilegalidad. A través de un enfoque normativo y comparado, el estudio buscó evidenciar las inconsistencias actuales, los riesgos de convalidación implícita que suponen las reformas, y la necesidad de establecer criterios jurídicos sólidos que aseguren un marco de planificación territorial coherente, legítimo y respetuoso del principio de legalidad.

METODOLOGÍA

El abordaje de esta investigación parte de esta controversia y propuso un análisis jurídico y doctrinario sobre la validez de los PUGS en casos de contravención normativa. Se justificó este estudio por la necesidad urgente de clarificar los efectos legales de los actos normativos en el ámbito urbanístico, así como de delimitar los alcances de la nulidad y la anulabilidad en un contexto donde los planes urbanísticos no solo regulan el uso y ocupación del suelo, sino que también afectan derechos, inversiones y expectativas legítimas de la población.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Con la promulgación de la actual Constitución de la República del Ecuador, los gobiernos locales adquirieron una serie de competencias exclusivas derivadas de la visión de descentralización que, entre otras, se encuentra la de “planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Ecuador se organiza territorialmente en provincias (24 incluyendo el régimen especial de Galápagos); cantones (222) y parroquias rurales (824). Los niveles provincial y parroquial rural tienen la competencia de ordenar el territorio en el marco específico de sus demás competencias constitucionales, respecto de la función del modelo económico productivo, infraestructura y conectividad (LOOTUGS, 2016); y, de las obras e intervenciones en el territorio respectivamente; mientras que el nivel cantonal, del que asumen jurisdicción los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y metropolitanos, ordenan el territorio, enfocado en la regulación del uso y ocupación del suelo por tener además esta competencia exclusiva.

Es decir, que mientras los GAD provinciales y parroquiales rurales tienen la responsabilidad de formular y actualizar instrumentos de ordenamiento territorial, que son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT); los GAD municipales y metropolitanos tienen responsabilidad además de formular los instrumentos de ordenamiento territorial PDOT, los de planeamiento urbanístico, que son los planes de uso y gestión de suelo (PUGS).

Dicha responsabilidad es regulada por la LOOTUGS, vigente desde el año 2016 conectividad que señala que la “panificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial” (LOOTUGS, 2016); y que para los GAD municipales y metropolitanos, dicho PDOT contiene un Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). Los PUGS son definidos como:

instrumentos de planificación y gestión que forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT. Permiten articular la norma urbanística con el

PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, y a través de ellos los GAD municipales y metropolitanos pueden regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón, garantizando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, 2020, p. 9)

Los PUGS tienen dos componentes. El componente estructurante que abarca los contenidos de largo plazo a partir esencialmente de la estructura urbano-rural, la clasificación y subclasificación del suelo (art. 28), con una vigencia de doce años; y el urbanístico, en donde se define la norma urbanística de uso y ocupación del suelo, que puede actualizarse al principio de cada gestión (Art. 30) de autoridades locales, es decir, cada cuatro años.

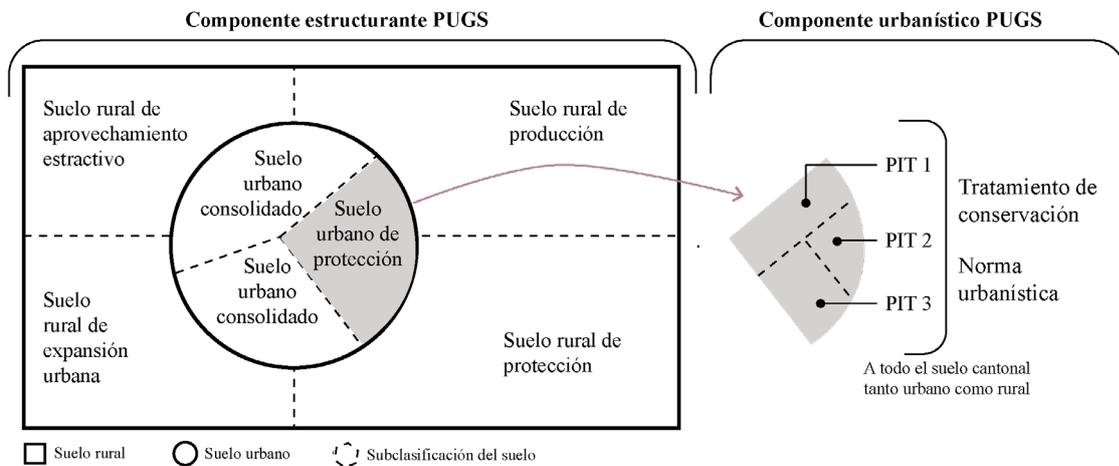
La "clasificación del suelo" se refiere a la delimitación del suelo cantonal o distrital en a urbano o rural, independientemente de la división político-administrativa de las parroquias. El suelo urbano en la normativa nacional se lo considera a aquel "ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados" (LOOTUGS, 2016); mientras que el suelo rural se refiere a aquel "destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos" (LOOTUGS, 2016). Así, en el Ecuador, a diferencia de otros casos a nivel mundial, "la clasificación se deja amplia y dicotómica, dejando especificidades para la subclasificación del suelo" (Barros-Esquivel y Aldeán, 2024, p. 41).

La subclasificación del suelo, por su parte, es la delimitación interna de polígonos conforme a la clase de suelo urbano o rural. El suelo urbano, se subclasifica en: suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano de protección; a la vez que el suelo rural se subclasifica en suelo rural de producción, suelo rural para aprovechamiento extractivo, suelo rural de expansión urbana; y, suelo rural de protección. La ley establece explícitamente las únicas clases y subclases de suelo en que se deben determinar en los planes de uso y gestión de suelo.

Dicha rigidez obedece los mismos objetivos de la LOOTUGS, que es homogeneizar los conceptos para todo el territorio nacional (Barros Esquivel y Aldeán, 2024). Lo que ha generado críticas a la Ley, calificada de ser impráctica e inviable por la diversidad del territorio mismo (Pauta-Calle, 2019) y la división de contenidos que deberían plasmarse en el PDOT, al crear el PUGS (Benabent-Fernandez y Vivanco-Cruz, 2020, p. 169-171).

La estructura urbano-rural, y la delimitación de subclases de suelo son los contenidos de largo plazo, y conforman los contenidos del señalado componente estructurante del PUGS, cuya vigencia es de doce años. A partir de esta estructura se definen polígonos de intervención territorial, a los que se les asignan tratamientos urbanísticos, y se les da norma urbanística, que vienen a ser los contenidos del componente urbanístico, y aquello que cada cuatro años puede ser reformado (ver Figura 1).

Figura 1. Diagrama general de los componentes del Plan de Uso y Gestión de Suelo.



Fuente: LOOTUGS (2016). Elaboración propia

El Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS), norma la vigencia y actualización de los PUGS, y determina que, en virtud del artículo 30 de la LOOTUGS, los PDOT pueden actualizarse cuando esté técnicamente justificado, y en las tres siguientes circunstancias es obligatorio:

- 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 (RLOOTUGS, 2019).

En estos casos se determina que se podrá modificar el PDOT y únicamente el componente urbanístico del PUGS; y que el componente estructurante podrá ser modificado una vez cumplidos los 12 años del plazo de vigencia.

No obstante, mediante Decreto Ejecutivo 445 (2024), de 5 de noviembre de 2024, se reforma el RLOOTUGS estableciendo cinco excepciones a la vigencia de doce años del componente estructurante de los PUGS:

1. Cuando, como resultado del deber de control y sanción de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), se establezca en la resolución administrativa sancionadora una medida reparatoria, producto de las consideraciones identificadas que dispondrá “adecuar su instrumento de uso y gestión de suelo al marco normativo vigente, en los casos que así lo amerite”.
2. Cuando la SOT haya iniciado un procedimiento administrativo sancionador por las consideraciones identificadas desde el ente de control al PUGS, y el GAD acepte su conducta y realice un compromiso de remediación tendiente a “adecuar su instrumento al marco normativo y legal” (Superintendencia de Ordenamiento Territorial, 2023) .

3. Cuando se implemente un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico o se haya definido áreas naturales, patrimonio cultural, actividades económicas productivas y estratégicas, se podrá modificar el componente estructurante para asegurar una adecuada subclasificación del suelo.
4. Existencia de una amenaza activa o latente, o por fuerza mayor como la ocurrencia de un desastre, y como medida de prevención o mitigación para restringir la urbanización, se podrá modificar la subclasificación del suelo.
5. Cuando una decisión del organismo encargado de resolver conflictos limítrofes modifique la división político-administrativa del territorio de un GAD municipal o metropolitano (Decreto Ejecutivo 445, 2024).

En el marco de estas cinco situaciones, se señala la posibilidad de modificación del componente estructurante en una temporalidad menor a la de doce años establecida en ley. No obstante, las dos primeras situaciones se refieren específicamente a los casos en que exista un proceso de control de la SOT, en la que se haya identificado el cometimiento de una infracción vinculada al instrumento de uso y gestión del suelo, esto es "Aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, que contraríen lo establecido en esta Ley y demás normativa aplicable" (LOOTUGS, 2016). Es decir, que lo que se propone, como medida reparatoria a haber emitido un instrumento de planeamiento urbanístico contrario a la Ley sea la modificación del instrumento, la reforma del mismo.

Esta situación es el punto neurálgico de este estudio, pues el propio reglamento a la LOOTUGS establece la posibilidad de modificar el PUGS, es decir actualizarlo, cambiando las ilegalidades contenidas; cuando en realidad lo que jurídicamente procede es la nulidad del instrumento, la expulsión de lo normado, del ordenamiento jurídico (Fernández-Valverde, 2023, p. 700; Rando Burgos, 2022b, p. 61).

La nulidad de pleno derecho de los instrumentos de uso y gestión del suelo

El PUGS es aprobado en el concejo municipal o metropolitano, que es un órgano de legislación con facultad normativa (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)(art. 56 y 57); adicionalmente, la LOOTUGS señala respecto a la naturaleza jurídica de los instrumentos que, los PDOT "vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores" (LOOTUGS, 2016); mientras que los PUGS y complementarios "serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas" (LOOTUGS, 2016).

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) diferencia al acto administrativo, como "la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa" (Art. 98) y al acto normativo de carácter administrativo como "toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa" (art. 128). Esta misma ley establece la validez y las causales de nulidad, pero enfocadas en el acto administrativo.

La validez del acto administrativo, según el COA (2017), mientras no se declare su nulidad, señala que puede ser total o parcial (Art. 104); y las causales de nulidad son:

1. Sea contrario a la Constitución y a la ley.
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.
4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.
5. Determine actuaciones imposibles.
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código.
7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.
8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

El COA además diferencia dos situaciones. Primero, la declaración de nulidad de pleno derecho, que tiene efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo (nulidad); y segundo, la “nulidad” con vicios subsanables (convalidables), que se refiere a ilegalidad, anulabilidad o nulidad relativa, cuya declaración surte efectos únicamente desde la fecha de su declaración. Es decir, se diferencia vicios insubsanables o invalidables como objeto de nulidad de pleno derecho, según las causales definidas en el artículo 105 del COA; y los vicios convalidables considerando como ilegalidad. No obstante, se destaca que la nulidad de pleno derecho presupone también la ilegalidad del acto.

El COA no establece si existen causales de nulidad del acto normativo de carácter administrativo. Algo que, por ejemplo, para el caso español está mucho más claro, pues la invalidez de los reglamentos, se fundamenta tanto en el artículo 28 (LRJ) que dispone que “serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores” (LOOTUGS, 2016); y el artículo 47.2 Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (Consejo de Ministros del régimen Francisco Franco, 1958) (derogada en 1992), que reitera que la necesidad de la declaración de nulidad de pleno derecho de los reglamentos en los supuestos previstos en el artículo 28 Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Cortes Generales de España, 2015).

Es decir, para el caso español, la nulidad de pleno derecho, en la propia literalidad de las normas, son: “las violaciones de la jerarquía normativa (art. 23), de la competencia y rango (arts. 24-25), de la legalidad y las materias reservadas a la ley (art. 26), y particularmente de la explícita prohibición de establecer penas, tributos o cargas de todo tipo por vía reglamentaria (art. 27)” (López Ramón, 2018, p. 29). Es así que incluso la línea jurisprudencial ratifica que:

no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho (...) nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena (Sentencia del Tribunal Supremo, 2012).

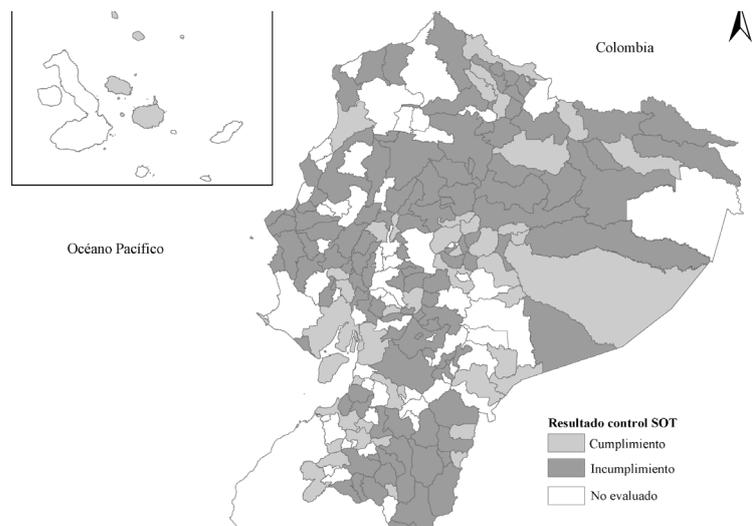
No obstante, se han abierto debates de una posible modulación de la nulidad, y como consecuencia los argumentos de quienes defienden la nulidad absoluta mantienen que,

desde una perspectiva jurisdiccional, no resulta posible afectar a categorías o conceptos jurídicos esenciales en el derecho administrativo como la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad o las disposiciones de carácter general. Y tal afectación conceptual mucho menos podría llevarse a cabo en un ámbito concreto de derecho administrativo, como el derecho urbanístico, ni, más en concreto, reinterpretar tales conceptos en relación exclusiva con los instrumentos de planeamiento (Fernández-Valverde, 2023, p. 708).

Volviendo al caso ecuatoriano, cuando el ente de control del ordenamiento territorial de Ecuador, la SOT, ha identificado que los PUGS han sido emitidos contrarios a la LOOTUGS y normativa vigente, estamos hablando de vicios insubsanables por ser contrarios a la ley, y que de ser el caso, se enmarcaría en las causales de nulidad del artículo 105 del COA si aplicara, pero que se enmarcan en cuestiones de fondo, pues las contrariedades del instrumento a la ley vienen a ser técnicas, por ser la SOT una entidad de auditoría intervención y control de carácter técnico.

La SOT en el año 2022 evaluó contenidos técnicos de 117 instrumentos de planeamiento urbanístico, identificando que 79, que representan el 67% son contrarios a la LOOTUGS (ver Figura 2) (Superintendencia de Ordenamiento Territorial, 2023).

Figura 2. Resultados del control realizado por la SOT de los PUGS.



Fuente: Elaboración propia con base en SOT, (2023; 2024).

La evaluación realizada por la SOT fue netamente técnica, de contenidos mínimos y disposiciones legales obligatorias; como por ejemplo que el suelo se clasifique específicamente en urbano y rural, haciendo uso de estas denominaciones en virtud de la definición establecida en la ley. Urbano se considera aquel suelo “ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados”; y al rural, como aquel “destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos” (LOOTUGS, 2016). Esta clasificación dicotómica tiene que ver con a la necesidad de la homogenización a nivel nacional y aspectos más técnicos como ser la base para el cobro de impuesto predial urbano o rural.

Es decir, que, dicha evaluación consideró las disposiciones legales, y contradicciones netamente técnicas, aspectos de fondo, más allá de los administrativos; y que tienen repercusiones en el territorio, en la planificación y en el ejercicio de la regulación urbanística.

En el caso español, las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) regula los casos en los que el acto administrativo debe ser declarado nulo. Al respecto Rando (2022b) señala que,

mientras que los actos administrativos pueden incurrir en nulidad o anulabilidad, para las disposiciones generales, la LPAC únicamente prevé la invalidez de las mismas en su grado de nulidad de pleno derecho. Esta cuestión tiene su fundamento, como se ha reiterado por la jurisprudencia en su condición de norma jurídica que emana de la potestad normativa y, precisamente, al tratarse de una norma, cuando en ella concurre algún vicio, la consecuencia jurídica es su expulsión del ordenamiento jurídico (Rando-Burgos, 2022b, p. 61).

En este marco, sirve diferenciar el acto administrativo del acto administrativo de carácter normativo. Mientras que el primero se refiere, por ejemplo, a un permiso de construcción, el segundo se refiere a una “disposición administrativa”, y norma jurídica integrada al ordenamiento jurídico, que son los PUGS. EN otras palabras, el permiso de construcción es el resultado de la aplicación del PUGS; y el PUGS es dispuesto para un número indeterminado de casos; y con ello, “el resultado consiguiente de que cualquiera que sea el vicio de que adolezca el reglamento [o en este caso el PUGS], sea el mismo de fondo o de forma, su consecuencia jurídica es idéntica: su nulidad de pleno derecho” (Rando Burgos, 2022b, p. 61).

En el contexto español, este análisis se fundamentó en doctrina que se desarrolló en torno a dos enfoques interpretativos. El primer enfoque interpretativo, conforme al cual todo vicio de un plan urbanístico o reglamento “es siempre determinante de nulidad de pleno derecho” (López Ramón, 2018, p. 31). Este enfoque fue impulsado principalmente por García de Enterría, cuya premisa es que, “la sanción de la ilegalidad de un reglamento es siempre la nulidad de pleno derecho” (1959), y que la anulabilidad aplica a las ilegalidades del acto administrativo.

García de Enterría defiende su postura con tres principales argumentos de que i) “en el primer caso se defiende la forma de constitución del ordenamiento y

la pureza de éste, en tanto que en el segundo se intenta proteger la seguridad de las relaciones concretas constituidas" (E. García de Enterría, 1959); ii) si la ilegalidad de un plan urbanístico determinase una simple anulabilidad que sólo pudiese materializarse en el plazo de recurso, "se habría introducido en la economía del sistema normativo una causa nueva de derogación de las leyes formales, la derogación producida por un reglamento cuando transcurrieran los plazos de impugnación sin formular ésta" (García de Enterría, 1970); y, iii) todo plan urbanístico "que rebasa los límites formales y sustanciales que acantonan el ámbito de ejercicio lícito de la potestad reglamentaria incurre en un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho" (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1974).

El primer argumento subyace en que los actos administrativos pretenden "proteger la seguridad jurídica de las relaciones concretas constituidas"; y el plan urbanístico es el medio por el cual se crean dichas relaciones; y por lo tanto afecta además a las relaciones futuras (López Ramón, 2018, p. 31). El segundo argumento referido a la derogación sostiene que la admisión de vicios de anulabilidad en los planes urbanísticos determinaría una "causa nueva de derogación de las leyes formales" por "impedir la impugnación de los mismos una vez transcurrido el plazo de recurso correspondiente" (López Ramón, 2018, p. 31). Finalmente, el tercer argumento se fundamenta en que la prohibición que tiene la administración pública de dictar disposiciones contrarias a la ley.

Por otra parte, el segundo enfoque defiende la anulabilidad de los reglamentos. Uno de los defensores de esta postura, Gómez-Ferrer (en López Ramón, 2018, p. 31), señala algunos argumentos, como que "nada autoriza a suponer que el legislador identifica la disposición general con su contenido, prescindiendo de los demás elementos que la constituyen"; que al descomponer los elementos del reglamento en contenido y procedimiento, se puede dar un tratamiento que rompe la unidad del acto reglamentario; o que "las normas de procedimiento son garantía de legalidad, acierto y oportunidad en el ejercicio de una competencia de interés público tan relevante como la normativa, que exige una especial reflexión, evitando las improvisaciones". No obstante, dicha aseveración aplica tanto a los actos administrativos como a los actos normativos (López Ramón, 2018, p. 31).

Dichos argumentos dogmáticos, y los que sostuvieron esta postura, no fueron de suficiente peso, y la jurisprudencia española no basó su postura en dichas afirmaciones (López Ramón, 2018, p. 36). No obstante, la "tesis gradual", que nació en la casuística y luego dio origen al desarrollo de doctrina, promovió un verdadero fundamento dogmático. En el caso Arozamena Sierra señala algunos fundamentos, entre éstos que, el argumento de que todo vicio en los reglamentos conllevaría la nulidad de pleno derecho, es un precepto que defiende "la vigencia de la jerarquía normativa a la que sirven con la técnica de la nulidad absoluta"; y que resulta más conveniente de que según sea el caso del contenido normativo que es contrario a la ley o leyes es el que debe ser declarado nulo (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1974).

En este contexto, considerando a los planes urbanísticos, los Planes de Uso y Gestión de Suelo, como actos normativos o reglamentos, los vicios vienen a ser insubsanables y lo que corresponde es la expulsión del ordenamiento jurídico con la declaración de nulidad; los preceptos establecidos en el reglamento a la LOOTUGS de que al existir un procedimiento administrativo sancionador, se puede dictar una

medida reparatoria o aceptar un compromiso de remediación que permita corregir los planes mediante una actualización o modificación se estaría aceptando una especie de convalidación; que no opera en actos normativos.

Bajo este precepto, no es menos cierto que existen altísimos costos de la invalidez de los reglamentos, entre los que está el de transición para ajustar nuevamente a una regulación anterior o futura; y que la declaración de nulidad en los planes urbanísticos implica la posibilidad de la existencia de permisos de construcción e incluso construcciones que ahora pasan a ser ilegales, que podría recaer en demoliciones; además de los numerosos trámites para aprobarlos (Doménech Pascual, 2022, p. 76). Además de que la anulación de un plan provoca la vigencia del planeamiento anterior, que muchas veces es ya obsoleto y anacrónico (González-Sanfiel, 2019).

CONCLUSIONES

El análisis de la nulidad y anulabilidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico en Ecuador pone en evidencia una problemática jurídica y administrativa de gran relevancia. La aprobación de Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) en contravención de la normativa vigente plantea interrogantes sobre la correcta aplicación de los principios de legalidad y jerarquía normativa, así como sobre las consecuencias de las decisiones adoptadas por los gobiernos autónomos descentralizados, y las últimas reformas reglamentarias.

En este contexto, se destaca que, dado que los PUGS tienen carácter normativo y producen efectos jurídicos generales, su invalidez no puede resolverse mediante simples modificaciones o ajustes. En línea con la doctrina y jurisprudencia comparada, la nulidad de pleno derecho se configura como la única respuesta jurídica coherente frente a instrumentos que contravienen la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). La alternativa de reformarlos bajo compromisos de remediación introduce una convalidación implícita que carece de fundamento normativo y debilita la seguridad jurídica.

Por otra parte, la reforma al Reglamento de la LOOTUGS, que introduce excepciones a la vigencia de los PUGS y permite su modificación en casos de ilegalidad, es jurídicamente cuestionable. Al establecer que un acto normativo contrario a la ley puede ser corregido en lugar de declarado nulo, el reglamento entra en contradicción con los principios del ordenamiento jurídico, ya que los actos normativos inválidos deben ser expulsados del sistema y no simplemente rectificados.

Asimismo, la existencia de PUGS con vicios de nulidad genera incertidumbre tanto para la administración pública como para los ciudadanos y actores privados. La falta de mecanismos claros para su anulación o sustitución compromete la estabilidad de la planificación urbanística, afectando inversiones, permisos y derechos adquiridos. Es imperativo que las decisiones sobre estos instrumentos se tomen con base en criterios jurídicos sólidos que garanticen la coherencia y eficacia del sistema normativo.

La experiencia comparada sugiere que los sistemas jurídicos más avanzados han establecido diferenciaciones claras entre la nulidad y la anulabilidad de los

instrumentos urbanísticos, evitando interpretaciones que permitan la subsanación de actos normativos viciados. Ecuador requiere un marco normativo más preciso que delimite con claridad los efectos de la ilegalidad en los planes urbanísticos y los procedimientos adecuados para su impugnación y eliminación del ordenamiento.

En conclusión, la problemática de la nulidad y anulabilidad de los PUGS no solo es un asunto técnico-administrativo, sino un desafío fundamental para el derecho urbanístico ecuatoriano. La consolidación de un sistema de planificación territorial coherente y jurídicamente sólido exige reformas normativas que eliminen ambigüedades y garanticen que los instrumentos urbanísticos respeten los principios de legalidad y seguridad jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barros Esquivel, K. y Aldeán, W. (2024). Homologación de los conceptos e instrumentos de planificación en el Ecuador: Los planes de uso y gestión de suelo. *Eídos*, 17(23), 39–49. <https://revistas.ute.edu.ec/index.php/eidos/article/view/1250>
- Beladiez Rojo, M. (1994). La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación. *Revista de Administración Pública*, 133, 155-188. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17208>
- Benabent-Fernández, M. y Vivanco-Cruz, L. (2020). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (69), 163–179. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4261>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010. 19 de octubre de 2010 Registro Oficial No. 303.
- Código Orgánico Administrativo de 2017. 7 de julio de 2017. Registro Oficial No 268.
- Constitución de la República del Ecuador de 2008. 20 de octubre de 2008. Registro Oficial No. 449.
- Consejo de ministros del régimen Francisco Franco (1958, 18 de julio). *Ley de procedimiento administrativo*. Madrid. Boletín Oficial No. 171.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (2020). *Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020 Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los PUGS y los planes urbanísticos complementarios de los GAD municipales y metropolitanos*. resolución_nro._005_ctugs_2020_norma_técnica_pugs.pdf
- Cortes Generales de España (2015, 2 de octubre). *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*. Boletín Oficial No. 236.
- Decreto Ejecutivo 445 de 2024. 5 de noviembre de 2024. Tercer Suplemento N° 677 - Registro Oficial. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/decreto-ejecutivo-n-445-del-05-de-noviembre-el-miduvi-informa-a-la-ciudadania/>
- Doménech Pascual, G. (2022). Sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos, sus vicios y su control judicial. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 5, 73–114. https://doi.org/10.37417/rpd/vol_5_2022_720
- Fernández-Valverde, R. (2023). La nulidad del planeamiento urbano: una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 699–712. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.8>

- García de Enterría, E. (1959). Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de revisión. *Revista de Administración Pública*, (29), 161–169. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112430>
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, R. (1974). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. 1). Civitas.
- García de Enterría, G. (1970). *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. 13–14.
- González Sanfiel, A. (2018). Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa*, 5. <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10607>
- González Sanfiel, A. (2019). Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento. *Anuario de Derecho Municipal*, (12), 165–194. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6980080>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016. 5 de julio de 2016. Registro Oficial No. 790.
- López Ramón, F. (1987). Planificación territorial. *Revista de Administración Pública*, (114), 127–179. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=16948>
- López Ramón, F. (2018). La calificación de los vicios de los reglamentos. *Revista de Administración Pública*, 5. <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10606>
- Ordoñez Bermeo, F. (2013). *Nulidad del acto administrativo*.
- Pauta Calle, F. (2019). ¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial? *Eídos*, 13, 39–54. <https://doi.org/10.29019/eidos.v13i1.543>
- Rando Burgos, E. (2022a). La nulidad de los planes territoriales: antecedentes, evolución y controversias actuales. En *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia* (pp. 371–390). Universidad de Valencia. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/34607?show=full>
- Rando Burgos, E. (2022b). La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (112), 53–89. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8668429>
- Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo. 21 de junio de 2019. Registro Oficial No. 460.
- Sentencia Del Tribunal Supremo (2012, 12 de marzo). Superintendencia de Ordenamiento Territorial, U. y G. del S. (2023). *Informe de Rendición de Cuentas*. Registro Oficial- Suplemento No. 280. <https://vlex.ec/vid/resoluciones-sot-ds-2023-1042985798>