



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO VIGENTE Y LA
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, GESTIÓN, CONTROL Y USO DE SUELO
EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

**Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos
establecidos para optar por el título de
Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República**

**Profesor Guía
Dr. Carlos Eduardo Paladines Camacho**

**Autora
María Soledad Rocha Díaz**

**Año
2015**

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Carlos Eduardo Paladines Camacho

Doctor en Jurisprudencia

C.I.: 170676291-9

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

María Soledad Rocha Díaz

C.I.: 050265585-5

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Sonia, Ángel y en especial a la persona que revolucionó mi vida desde el momento que llego a ella, la que sin duda alguna me llena de felicidad y que día tras día colaboró con su amor y ternura en la realización del mismo, mi pequeña sobrina Victoria. Los Amo.

María Soledad

AGRADECIMIENTO

A Dios por ser el centro y guía de mi vida.

A Sonia, Ángel, Belén y Ángeles por su amor y apoyo incondicional.

A la Facultad de Derecho de la UDLA.

A mis amigos queridos: Valeria, Sharon, Johana, María Emilia, Carla, Giancarlo y Alejandro por su incondicional apoyo.

A José Suing, Fernando Carrión, Arturo Mejía, Gonzalo Muñoz Sánchez, a todos los Asambleístas, Concejales y demás personas que contribuyeron en la realización de esta investigación.

María Soledad

RESUMEN

La actual Constitución de la República define las competencias de ordenamiento territorial, uso, gestión y control del suelo como exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) municipales. Esto constituye un significativo avance en materia de descentralización, en primer lugar porque se elevó su jerarquía jurídica a norma constitucional; y sobre todo, porque se evita la injerencia y la interferencia en las competencias de los GAD's municipales por órganos ajenos a éstos e incluso por instituciones del gobierno central y los demás niveles de gobierno.

El ordenamiento territorial y el uso de suelo son elementos esenciales para el desarrollo de las ciudades. Por esta razón, ante los problemas que han surgido por la falta de articulación de los planes de ordenamiento territorial, el consecuente crecimiento desordenado del territorio y el indebido control del uso de suelo, es preciso realizar un análisis jurídico de la legislación actual para determinar los parámetros normativos fundamentales requeridos para impulsar el correcto desarrollo del ordenamiento territorial, el uso, gestión y control del uso de suelo en los gobiernos municipales.

De ahí la importancia de establecer si, de conformidad con la realidad nacional, latinoamericana y el ordenamiento jurídico vigente, se requiere la expedición de una normativa legal que regule el ordenamiento territorial, la gestión, control y uso de suelo, que fortalezca el ejercicio de las competencias municipales a través de ordenanzas; o en su caso, continuar regulando esta materia mediante el COOTAD y ordenanzas municipales. De ser necesaria la Ley, esta debe ser una herramienta que responda a los requerimientos sociales, territoriales y económicos de cada municipalidad, garantizando al mismo tiempo la autonomía política, administrativa y financiera que la Constitución otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

ABSTRACT

The current Constitution of the Republic of Ecuador defines the competencies in land-use management and control of soil as exclusive of the local self-governments (GAD's) This constitutes a significant progress in decentralization strategy, primarily because it raised the legal hierarchy to constitutional norm; and especially because this prevents the interference of external executive bodies and other levels of central government in the competencies of local self-governments.

Land-use management and control of soils are essential elements for the development of cities. Therefore, given the problems that have arisen from the lack of coordination of land-use plans, the resulting sprawl and the improper land-use control, it is necessary to carry out a legal analysis of the current legislation to determine the key policy parameters required to drive the proper development of land-use management and control in municipal governments.

Hence the importance of establishing, in accordance with national, Latin American reality and the existing legal framework, if an issue of legal norms rules the land-use management, control and use of land is required to strengthen the exercise of municipal competencies through ordinances; or, where appropriate, continue to regulate this matter by COOTAD and bylaws. If this law is needed, this should be a tool to respond to social, territorial and economic requirements of each municipality, while ensuring political, administrative and financial autonomy that is guaranteed in the Constitution for local self-governments.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1 ANÁLISIS CONSTITUCIONAL (1998-2008) EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, GESTIÓN, CONTROL Y USO DE SUELO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	3
1.1 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.....	20
1.2 Constitución de la República del Ecuador, 2008	23
2 ANÁLISIS LEGAL DE LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, GESTIÓN Y CONTROL DE USO DE SUELO	34
2.1 El Catastro Inmobiliario como Herramienta de Control Urbanístico.....	38
2.1.1 Análisis de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) ...	46
2.1.2 Análisis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	50
2.2 Análisis de ciudades con distintas densidades poblacionales	55
2.2.1 Ciudades Pequeñas.....	56
2.2.2 Ciudades Intermedias	61
2.2.3 Ciudades Grandes o Metropolitanas.....	65

2.2.4	Diferencias y semejanzas de los contenidos de las ordenanzas de uso de suelo de Sangolquí, Ibarra y Quito	71
2.3	Análisis en el Derecho Comparado	73
2.3.1	Ecuador.....	76
2.3.2	Colombia.....	80
3	LOS CONTROLES EXISTENTES EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA	92
3.1	Control del Gobierno Municipal	94
3.2	La Contraloría General del Estado, la Auditoría de Gestión.....	99
3.3	El Control de Constitucionalidad y la Protección de Derechos.....	105
3.4	El Contencioso Administrativo y el Control de la Legalidad	110
3.5	¿Es necesaria la creación de nuevos Organismos de Control en materia de Ordenamiento Territorial, Gestión, Control y Uso de Suelo?	116
4	NUEVA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO	123
4.1	La necesidad de una nueva ley que respete la autonomía municipal	126
4.2	La inconstitucional intervención del Gobierno Central en una exclusiva competencia municipal	131
4.3	Contenidos Esenciales de la Nueva Normativa.....	134
4.4	Fortalecimiento del Control Municipal.....	137

5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	140
5.1	Conclusiones.....	140
5.2	Recomendaciones	143
	REFERENCIAS.....	146

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Organización Territorial	53
Tabla 2.	Población de Quito	67
Tabla 3.	Normas que rigen el ordenamiento territorial	75
Tabla 4.	Órgano rector que rigen el ordenamiento territorial	76
Tabla 5.	Principales leyes colombianas con impacto en decisiones sobre ordenamiento Territorial hasta el 2007	84

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Población Urbana y Rural	8
Figura 2. Asentamientos de Hecho	16
Figura 3. Información Catastral	42
Figura 4. Ámbito regulatorio de la LORM	47
Figura 5. Instrumentos de planificación	48
Figura 6. Crecimiento Poblacional.....	78

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos de inicio de la República, han sido los municipios los encargados de la competencia en materia de gestión, control y uso de suelo dentro de su territorio. Problemas como el consecuente crecimiento desordenado del territorio y falta de articulación de los planes de ordenamiento territorial entre los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) han sido la causa fundamental para que en el Ecuador no exista un ordenamiento territorial y urbanístico articulado a la gestión y uso de suelo.

Constitucionalmente (1998-2008) se realizará un análisis sobre las competencias de ordenamiento territorial, gestión, control y uso de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados especialmente municipales; debido a que es fundamental establecer si, a través del tiempo han surgido avances en la normativa constitucional y legal, que permitan un mejor ejercicio de dichas competencias.

Además, legalmente se hará un análisis sobre las competencias de planificación del ordenamiento territorial, gestión, control y uso de suelo; se estudiará el catastro inmobiliario como herramienta de control urbanístico, los problemas existentes en el ejercicio de la competencia de gestión y uso de suelo, los efectos que han tenido normas como la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, el COOTAD, así como ordenanzas y regulaciones con respecto a la materia. De igual forma, se tomarán ejemplos de derecho comparado para examinar cuales han sido los resultados prácticos que han tenido normativas internacionales al momento de regular el ordenamiento territorial, la gestión, control y uso de suelo en otros países sudamericanos con realidades similares a las ecuatorianas.

Del mismo modo, se estudiará los controles existentes en la legislación ecuatoriana en relación al ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, gestión, control y uso de suelo como: el poder municipal; la Contraloría General del Estado y la auditoría de gestión; el control de constitucionalidad y la

protección de derechos; el control de legalidad para finalmente hacer énfasis en la necesidad o no de crear nuevos órganos de control.

Igualmente, se tratará la necesidad de implementar una ley de ordenamiento territorial que asegure la correcta gestión, control y uso de suelo, que toque aspectos más técnicos sobre el tema y respete la autonomía municipal consagrada en la Constitución; se estudiará la inconstitucional intervención del Gobierno Central en una exclusiva competencia municipal. Por esta razón, se analizarán los contenidos del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo discutido en la Asamblea Nacional con aquellos que dentro de este trabajo son contenidos esenciales y deberían incorporarse en una ley de esta naturaleza como pueden ser: la clasificación del territorio, procesos de ocupación de territorio, creación y ampliación de zonas de usos específicos, reestructuración de núcleos urbanos, tipos de suelo, extensión e intensidad de ocupación de suelo, subdivisión del suelo, infraestructura de servicios y equipamiento comunitario. Así mismo, se investigará la nueva concepción del catastro Municipal y el fortalecimiento del Control Municipal, como medios indispensables para mejorar el ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo de las ciudades.

Con miras a llegar a la ejecución de este trabajo de titulación, se deberá determinar si, de conformidad con la realidad nacional y el ordenamiento jurídico vigente, se requiere la expedición de una normativa legal que respete la autonomía municipal y que regule el ordenamiento territorial, la gestión, control y uso de suelo; o en su caso, continuar regulando estos ámbitos mediante ordenanzas municipales.

1 ANÁLISIS CONSTITUCIONAL (1998-2008) EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, GESTIÓN, CONTROL Y USO DE SUELO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

El presente trabajo se concentrará en analizar la planificación, gestión, control y uso de suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) desde dos ámbitos específicos; el primero relacionado con el enfoque con que el ordenamiento jurídico lo ha normado; y el segundo, concentrado en los resultados de la aplicación de la normativa vigente, con la finalidad de concluir si en la actualidad se requiere reformar o expedir leyes que mejoren, aseguren e impulsen el ordenamiento territorial, para generar un desarrollo integral de los gobiernos locales, en particular los de ámbito cantonal.

La planificación territorial es una herramienta dirigida a organizar el territorio, con el fin de establecer la ocupación racional del suelo, garantizando de esta manera un desarrollo sostenible y sustentable de la comunidad. El ordenamiento territorial constituye una herramienta de política pública fundamental para asegurar el progreso de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado (GAD) y del país en general. "El ordenamiento del territorio debe ser entendido como la proyección en el espacio de las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales de una sociedad y el sistema territorial, como el resultado de aquellas" (Gómez Orea, 2008).

De igual manera, el uso de suelo representa un elemento fundamental para la planificación y el desarrollo de las ciudades, ya que implica la distribución espacial y sus especificaciones como suelo urbano o rural, comercial, industrial, patrimonio, recreativo, de protección natural, para equipamiento, entre las principales. Es decir, determina la estructura y funcionalidad del territorio de una ciudad.

En el Ecuador, la planificación tiene sus inicios en los años 30, apuntando a una visión económica; pero es, con la expedición de la Constitución Política de la

República de 1945 que surge la implementación de mecanismos de planificación nacional para el desarrollo. El artículo 104 de la Constitución establecía que, el municipio de cada cantón era el encargado de solucionar los problemas de la vida urbana y de establecer los planes de ordenamiento urbano.

“Estas competencias se ampliaron con las siguientes normas que regularon la competencia de control de suelo, que pasó de ser un establecimiento de parámetros urbanísticos a regular la clasificación de uso y gestión de suelo conforme se desprende de la atribución conferida por la Constitución de 1945 al concejo cantonal respecto del plan estable. Además la normativa infraconstitucional si recogió dicha competencia en la Ley de Régimen Municipal de 1949, artículo 41 que dispuso como sus atribuciones la zonificación de la población e industrias, la distribución de servicios básicos determinación de espacios verdes y formas de financiamiento del plan.”
(Asamblea Nacional, s.f.)

A partir de 1949, surgen procesos de planificación territorial establecidos en la Ley de Régimen Municipal, que contenían disposiciones normativas generales sobre la planificación del desarrollo municipal. Entre la década de los 60 y 70 se impulsó la planificación cantonal, delimitando mediante ley las actividades del gobierno central y gobierno local en torno al tema. Para los años 80, el Consejo Nacional de Desarrollo determina términos de referencia, con el objetivo de facilitar la elaboración de planes de ordenamiento urbano y catastro que incorporen elementos técnicos, contengan aspectos económicos y permitan determinar las necesidades de cada territorio en específico.

La Planificación Nacional del siglo XX, durante las siguientes décadas recibió varias críticas por su prominente centralización, y carácter no participativo. Bajo la idea de una planificación centralizada es difícil suponer consensos locales como la base para la política pública. En la actualidad la Participación Ciudadana, es fundamental y al menos en el ámbito jurídico, se espera la generación de acuerdos para determinar las políticas, líneas estratégicas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

“La participación ciudadana, otro actor imprescindible en el ordenamiento territorial y en la gestión del suelo ha estado ausente en la toma de la planificación territorial como en sus procesos deliberantes, curiosamente y pese a no ser un actor presente en la institucionalidad, la población y las urbanizaciones legales, e ilegales son los actores preponderantes del crecimiento de nuestras ciudades, la falta de operatividad, un casi inexistente e modelo de control urbano, y un régimen sancionador insuficiente agravan la problemática, y de hecho podemos observar el ramente como el incontrolable proceso de ocupación del suelo se ha manifestado últimamente en casi todas las ciudades del país siendo más problemáticas en Quito y en Guayaquil por la elevada densidad demográfica en estas ocupaciones que generalmente están en el suelo rural de estas ciudades.” (Mejía, 2011, pág. 2)

En los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la planificación comprende tres tipos: planificación para el desarrollo cantonal (realidad cantonal), territorial o urbana (diseño del territorio), e institucional (acciones a ejecutar por el gobierno municipal).

“La delimitación de cada una de ellas es clave para su adecuada articulación y complementariedad. Mientras la planificación para el desarrollo local se enfoca en el análisis de la realidad cantonal y sus requerimientos para alcanzar los objetivos para el progreso global del cantón; la planificación urbana en cambio, se concentra en diseñar el territorio apropiado y óptimo para el cumplimiento de dichos objetivos cantonales; y, la planificación institucional en las acciones que debe ejecutar el Gobierno Municipal, en todas y cada una de las dependencias municipales, para ejercer las competencias que le corresponden para el desarrollo local y el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente.” (Paladines, 2014, pág. 92)

Los procesos de planificación para el desarrollo, institucional y ordenamiento territorial deben generarse de manera articulada a los planes del Gobierno

central y los gobiernos autónomos descentralizados; por eso, es de suma importancia trabajar en la ampliación de criterios que garanticen la complementariedad de la acción y gestión de los distintos niveles de gobierno en el territorio.

“La interrelación entre los tres tipos de planificación es determinante para la ejecución de las distintas actividades que se realizan en un cantón. Si la planificación urbana, por ejemplo, no se encuentra alineada con la planificación para el desarrollo, se encontrarán ciudades que crecen desordenadas sin impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. De igual manera, si la institución de gobierno municipal se establece metas alejadas de los objetivos para el desarrollo cantonal, nos encontraremos con municipalidades que no pueden responder a los reales requerimientos de su ciudadanía. De ahí la importancia que adquiere la planificación para el desarrollo local, por cuanto la misma se constituye en la base y máximo referente para el ordenamiento territorial de la urbe, así como para la determinación de los distintos planes institucionales del Gobierno Municipal.” (Paladines, 2014, pág. 93)

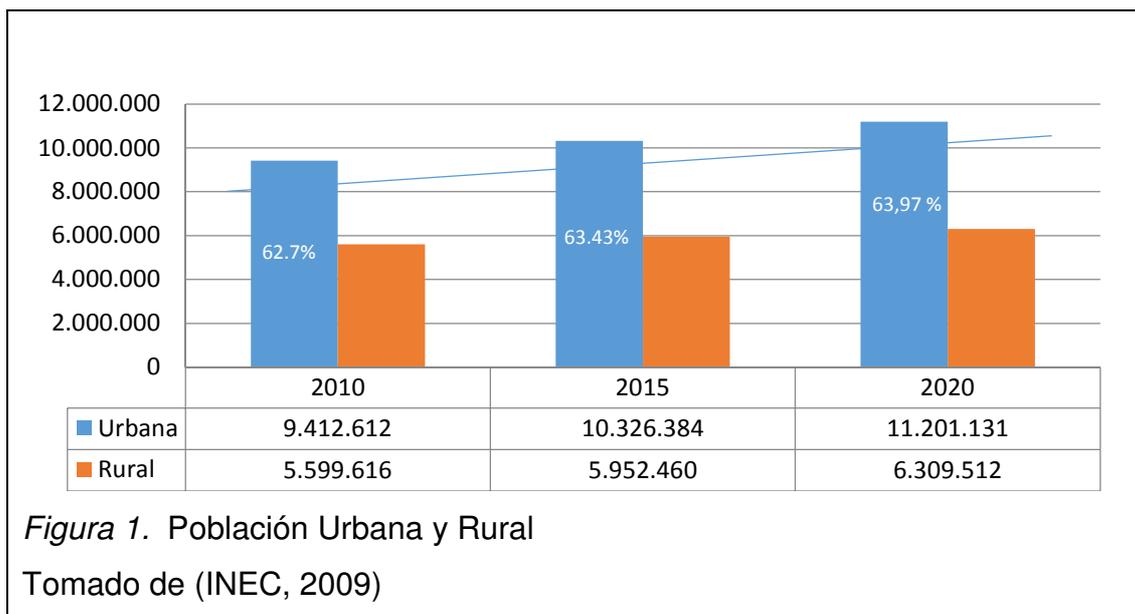
“El Plan de Desarrollo Estratégico de Mejía enfoca sus esfuerzos en cumplir una visión de desarrollo relacionada a la calidad, cobertura y dotación de los servicios básicos. Mientras que el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pichincha por su parte, esta direccionado a establecer clusters productivos de lácteos, flores y brócolis como productos prioritarios de exportación.” (Astudillo, 2012, pág. 116)

Dentro de la planificación territorial, el Estado es el encargado de aplicar los planes nacionales o instrumentos que logren estructurar, desarrollar y utilizar adecuadamente cada territorio, cumpliendo de esta manera objetivos de orden económico, social, ambiental y cultural de la sociedad. Para que exista un apropiado ejercicio de las competencias exclusivas de los gobiernos locales se deberá cumplir con las atribuciones que la Constitución les otorga, sin que por este motivo se atente a su autonomía.

A través del tiempo, se han desarrollado Constituciones que han abarcado diferentes temas, que de una u otra manera son necesarios reglar en el tiempo de emisión de las mismas, como es el caso del ordenamiento territorial, gestión, control y uso de suelo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que para el año 2008 estos términos fueron elevados a la categoría de constitucionales.

Históricamente, el ordenamiento territorial fue abordado a través de la elaboración de planes reguladores establecidos en la ley (Ley de Régimen Municipal). En 1998 entra en vigencia una nueva Constitución que no hacía referencia específica al ordenamiento territorial, sino que mantenía la regulación de este tema mediante ley orgánica y a su vez por ordenanzas. En el caso de la Constitución de 2008, esta define al ordenamiento territorial y uso de suelo como competencias municipales reguladas por ley (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) para que posteriormente los gobiernos autónomos descentralizados municipales emitan ordenanzas sobre estos temas.

El proceso de desarrollo de ciudades ecuatorianas como Quito y Guayaquil se produjo de manera desordenada, ya sea por falta de planificación o por la acelerada migración del campo hacia la ciudad. Es fundamental determinar que según datos estadísticos del último censo nacional (INEC) la población en el Ecuador en su mayoría es urbana; por lo cual se ha visto la necesidad de trabajar por planificar un correcto ordenamiento del espacio territorial, que no solo beneficie a la circulación de las personas por calles y avenidas, sino también al establecimiento de características específicas para las vías. De igual manera, en el caso de las edificaciones, estas deben estar sujetas a normas que promulguen el respeto a áreas públicas, seguridad y armonía con el entorno urbano.



En la actualidad, el ordenamiento territorial, la gestión, control y uso de suelo, acarrea problemas originarios por varios factores como la falta de planificación y conocimiento de la realidad urbana y rural de los territorios, los conflictos municipales producidos por la ausencia de liderazgo en la gestión del desarrollo local, el desacato a la ordenación urbanística, la falta de competencias de talento humano en esta temática, falta de recursos financieros en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) municipales, entre los principales factores. A estos elementos se suma el relacionado con la normativa que rige al ordenamiento territorial, materia que será analizada en el presente trabajo tanto en el ámbito constitucional como en el legal y de normativa secundaria vigente.

Algunas ciudades ecuatorianas presentan problemas de ordenamiento territorial que afectan el desarrollo las mismas, sin importar su tamaño y densidad poblacional. Por ejemplo en el caso de "Machala el comercio informal ocupa varias cuadras del centro de la ciudad, generando basura e insalubridad" (Diario El Comercio), similar realidad se vive en "Esmeraldas donde los comerciantes informales ocupan una gran parte del centro de la ciudad, provocando desorden y caos vehicular" (Diario El Comercio).

En la sierra, igualmente existe este tipo de problemas, Ambato, “posee más de 1000 mil comerciantes que ocupan las calles de esta ciudad, lo que no ha permitido se avance en el tema de ordenar la ciudad, especialmente en el centro que está invadido de mercaderes” (El Comercio, 2015). En la ciudad de Loja también se presentan problemas causados por “los vendedores informales, que ocupan a diario calles céntricas, los alrededores del centro comercial y del mercado mayorista, generando desorden, inseguridad y quejas ciudadanas” (El Comercio, 2015). El comercio informal es solo uno de los ejemplos en los que se evidencia los efectos que genera la falta de organización en una determinada localidad.

El desacato a la ordenación urbanística limita la expansión de las ciudades de manera organizada y afecta también al acceso a los servicios básicos para los habitantes. Obsérvese el caso de Durán, donde “se entrega un racionamiento de tanqueros de agua para 235.769 habitantes, lo que genera que solo el 60% de la población tenga acceso a este servicio y solo el 8% tenga continuidad en el servicio.” (Diario El Comercio)

La falta de planificación, conocimiento de la realidad del territorio y la especulación del suelo, ha provocado que en ciudades como Cuenca se produzca “un déficit de 45.000 viviendas” (Diario El Comercio) debido a los costos elevados de terrenos y de la construcción. De la misma manera, en Guayaquil “el crecimiento demográfico ha dado paso a decenas de asentamiento informales” (Diario El Comercio), en Quito “la población sigue en expansión sobre todo en Calderón y Quitumbe”. (Diario El Comercio)

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales para tratar de solucionar los distintos problemas sobre ordenamiento territorial y uso de suelo, tienen la potestad de formular ordenanzas sobre el tema con el objeto de planificar territorialmente a la ciudad de acuerdo a sus necesidades y normar el régimen del uso y ocupación de suelo; de este modo los municipios pueden ejercer sus facultades de regulación, control y sanción otorgadas por la Ley y la Constitución.

En los últimos años, varios GAD's municipales han formulado ordenanzas de uso y ocupación del suelo como herramientas para mejorar el ordenamiento territorial de las ciudades y cabeceras cantonales adecuándolas a lo establecido en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Para el año 2007 Portoviejo no contaba con reglas definidas sobre uso de suelo, las edificaciones en esta ciudad eran construidas basándose en tendencias más que en normas específicas que planifiquen una ciudad ordenada, ya que además se abrieron varios negocios en zonas consideradas como residenciales.

“A criterio de Édison Cevallos, abogado municipal, la falta de una ordenanza sobre el uso de suelo propicia que se hable más de tendencias y no de leyes. Por ejemplo, está casi definido que el nuevo hospital de Portoviejo funcione en la zona norte, vía a Crucita. En este sector también funciona el hospital oncológico de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (Solca).” (Diario El Diario)

“El caso de la vía a Manta es más complejo. Ahí bien puede funcionar una industria o un motel. En muchos sectores empiezan a haber mecánicas y en ciudadelas como la Bellavista hay hasta fundidoras de plomo, no se puede hacer nada, porque lo que la ley no lo prohíbe, lo permite. La falta de reglamentación sobre el uso del suelo empieza a dejar secuelas, sobre todo en zonas residenciales. En estos sectores comienzan a abrirse tiendas y cualquier tipo de negocios.” (Diario El Diario)

Las autoridades de Portoviejo en los años siguientes, aprobaron la ordenanza de uso de suelo, la cual también declaraba como Corredor Ecológico los márgenes de la quebrada Río de Oro, pero dicha ordenanza nunca entró en funcionamiento ya que las autoridades no la publicaron según los requisitos que establece la Ley para entrar en vigencia. En el 2012 se pretendió realizar un compendio de varias ordenanzas, entre las que se incluían aquellas que regulan el uso de suelo y la calidad ambiental, de este modo se buscaba mejorar la

ordenación del territorio y evitar la construcción a márgenes de las quebradas y disminuir los asentamientos humanos irregulares.

Los problemas sobre planificación y ordenamiento territorial en esta ciudad no han sido solucionados en su totalidad, aun cuando ya existen ordenanzas que regulen ciertos aspectos sobre el tema; en el centro de la ciudad de Portoviejo los comerciantes siguen ocupando veredas, parte de las calles y las mismas instalaciones de la Institución Municipal para ejercer el comercio informal. Se puede deducir que la ordenanza que regula los espacios de uso público no se cumple en su totalidad, ya sea porque no existe control en el cumplimiento de la norma existente o porque la norma no se encuentra bien redactada, impidiendo la aplicación cabal de la misma. En este último año más de “800 notificaciones por incumplimiento a la Ordenanza de Regulación del Espacio Público ha emitido el GAD de Portoviejo con la finalidad de ordenar el territorio.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, s.f.)

“El Coordinador de Control Territorial del GAD Portoviejo afirmó que por muchos años en Portoviejo imperó el desorden y la viveza criolla. Las personas sólo se preocuparon de su bienestar y se olvidaron de las prácticas de buena vecindad y de respeto al espacio público. La inobservancia a las leyes, permitió que se construyeran rampas en las aceras, constituidas hoy en trampas mortales para los peatones y especialmente para las personas con discapacidad y de la tercera edad. Sin ninguna contemplación se rompía calles para colocar tuberías. Las construcciones fuera de la línea de fábrica fueron una constante, lo mismo que la evasión de los permisos de construcción. Hoy eso ya no está permitido, las personas y las instituciones públicas y privadas, antes de romper espacio público (calle o acera) deben obtener un permiso y dejar una garantía económica de reposición. La actual administración municipal trabaja decididamente en erradicar malas prácticas y la ciudadanía está haciendo su parte.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, s.f.)

Asimismo, Durán no posee una ordenanza específica de uso de suelo, tiene un plan de desarrollo y ordenamiento territorial (actualizado marzo del 2015) que dentro de sus contenidos establece ciertos parámetros para regular el uso de suelo y que de manera dispersa constan en varias ordenanzas, como son: la No. 11 de 28 de Agosto de 2014 que habla sobre el establecimiento de parámetros para las zonas donde no se procederá con la regularización de asentamientos humanos por factores de riesgo, la ordenanza No. 013 del 29 de septiembre del mismo año que se refiere a los cerramientos de los predios no edificados en Durán, la ordenanza No. 004 del 28 de julio de 2014, que reforma a la ordenanza de construcciones que regula las edificaciones en Durán, la ordenanza No. 025 de 15 de diciembre de 2014 que reglamenta las zonas regeneradas en el centro de la ciudad, parques, malecón de la ciudad y la ordenanza No. 019 de 13 de octubre de 2014 que norma zonas y parques industriales.

En Durán las ordenanzas que existen referentes al tema no se cumplen o no son suficientes para solucionar los problemas que surgen por falta de ordenamiento territorial; puesto que, al no haber una adecuada clasificación de suelo y de reglas a seguir para el uso y la ocupación de suelo, se genera incumplimiento de las ordenanzas. Como por ejemplo: el artículo 9 de la ordenanza que norma las zonas y parques industriales no se cumple, ya que las industrias deben contar con un plan de manejo que incluya aspectos ambientales, seguridad y de riesgos para su funcionamiento, pero “según estudios del Municipio, 500 industrias se asientan en este territorio, pero parte de ellas no cumplen con planes de contingencia, ambientales, permisos de construcción y sus avalúos no eran los correctos.” (Diario El Comercio)

Por otra parte, Zamora no tiene ordenanza que regule la ocupación y el uso de suelo; por lo que, no ha logrado solucionar los problemas que causa la falta de norma o de control del uso de suelo.

”Los habitantes de Zamora están preocupados por las notificaciones que les han llegado últimamente para que cancelen una tasa por el uso de

suelo. También han recibido notificaciones referentes a la propaganda y publicidad exterior de sus negocios. Dichas notificaciones las ha emitido el Municipio de Zamora. Sin embargo, estas notificaciones traen preocupación en varios de los comerciantes pues pretende cobrar una tasa por el uso de suelo sin que haya una ordenanza para el efecto.” (La Voz de Zamora, s.f.)

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, del COOTAD y del Código de Finanzas Públicas en el 2010, los cantones, las ciudades deben planificar el ordenamiento territorial y el uso de suelo que posteriormente les permita emitir ordenanzas específicas como aquella que regula el uso y ocupación de suelo en la zona urbana y rural de Ibarra, publicada en el Registro Oficial No. 321 del 15 de agosto de 2012. “Esta es una ordenanza de responsabilidad social, donde todos los ciudadanos están involucrados y que cuenta con reglamentos, normas y parámetros a seguir” (Diario La Hora); un aspecto novedoso es que la ordenanza prohíbe el trabajo en las calles y aceras como una manera de solucionar el tráfico, el comercio informal, el ornato y la contaminación ambiental en la ciudad.

Sangolquí, es otro claro ejemplo de tener una ordenanza que regula el uso y ocupación de suelo, siendo esta la No. 001 de marzo de 2014, cuyo objetivo específico es normar el suelo urbano como rural y de esta forma cumplir con el plan de ordenamiento territorial e impulsar el orden de la ciudad. Tanto la ordenanza de Sangolquí como la de Ibarra tienen contenidos diferentes ya que si bien es cierto tratan el tema de la clasificación del suelo no lo desarrollan de la misma manera, por ejemplo: el Art. 12 de la ordenanza de Sangolquí clasifica al suelo urbano y rural en general y específico, mientras que en Ibarra en el Art. 15 se refiere a una clasificación general de suelo urbano y rural, afirmando que dicha clasificación se debe a la ubicación geográfica de la ciudad.

Lo importante de tener este tipo de ordenanzas, es que aparte de ser legalmente válidas, deben ser técnicamente efectivas; razón por la cual, pese a que

ciudades como Ibarra tienen ordenanzas de uso de suelo, estas son más de carácter administrativo que urbanístico. Por lo cual, en esta ciudad aún se puede observar “deficiencias de ordenamiento, infraestructura, equipamiento de servicios públicos, movilidad y transporte, vivienda, ambiente y gestión de riesgos”. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel de Ibarra, s.f.),

Otro problema de orden territorial, son los asentamientos humanos irregulares que surgen por la creación de mercados de suelos urbanos donde se realizan actividades irregulares que no satisfacen la demanda de vivienda social. De igual manera, estos asentamientos nacen por el crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades en zonas de sensibilidad medioambiental como áreas protegidas, terrenos públicos o zonas de riesgo afectadas por la construcción ilegal de viviendas, deteriorando progresivamente el medio ambiente

“Los asentamientos humanos informales se deben a que la políticas de exclusión que se ocultan bajo normas urbanísticas, reglamentos y créditos; puesto que familias de escasos recursos quedan excluidas de los lotes de terrenos que se comercializan en el mercado inmobiliario y optan por buscar terrenos, hacinarse en las afueras de las ciudades en sitios periféricos, lugares a los cuales ni los medios de transporte público urbano tienen acceso” (Mullahy & Smolka, 2010, pág. 77)

“Los establecimientos informales (coloquialmente referidos como “invasiones”) por lo general son establecimientos que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas auto-construidas bajo deficientes condiciones de vida. Toman forma de establecimientos espontáneos sin reconocimiento ni derechos legales, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que están dentro de los límites de las zonas urbanas.” (Fernández, 2009, pág. 6)

“Lamentablemente la ocupación de suelo no es el único tipo de irregularidad que se encuentra en las ciudades. Existen también irregularidades en las construcciones que no respetan los Códigos de Edificaciones ni Planes Directores, muchas de las cuales se presumen “regulares” simplemente por haber sido erguidas en parcelas registradas en el Catastro Territorial y en el Registro de Inmuebles. A estas irregularidades se pueden sumar aún las provenientes de los lotes realizados en áreas inundables, de deslizamiento y tantas otras que constan como regulares por haber sido aprobados, pero que no fueron debidamente fiscalizadas. Es decir, aun en los registros oficiales es posible encontrar ilegalidades y/o irregularidades, muchas de las cuales pasan desapercibidas o son desconsideradas.” (Erba, 2007, pág. 345)

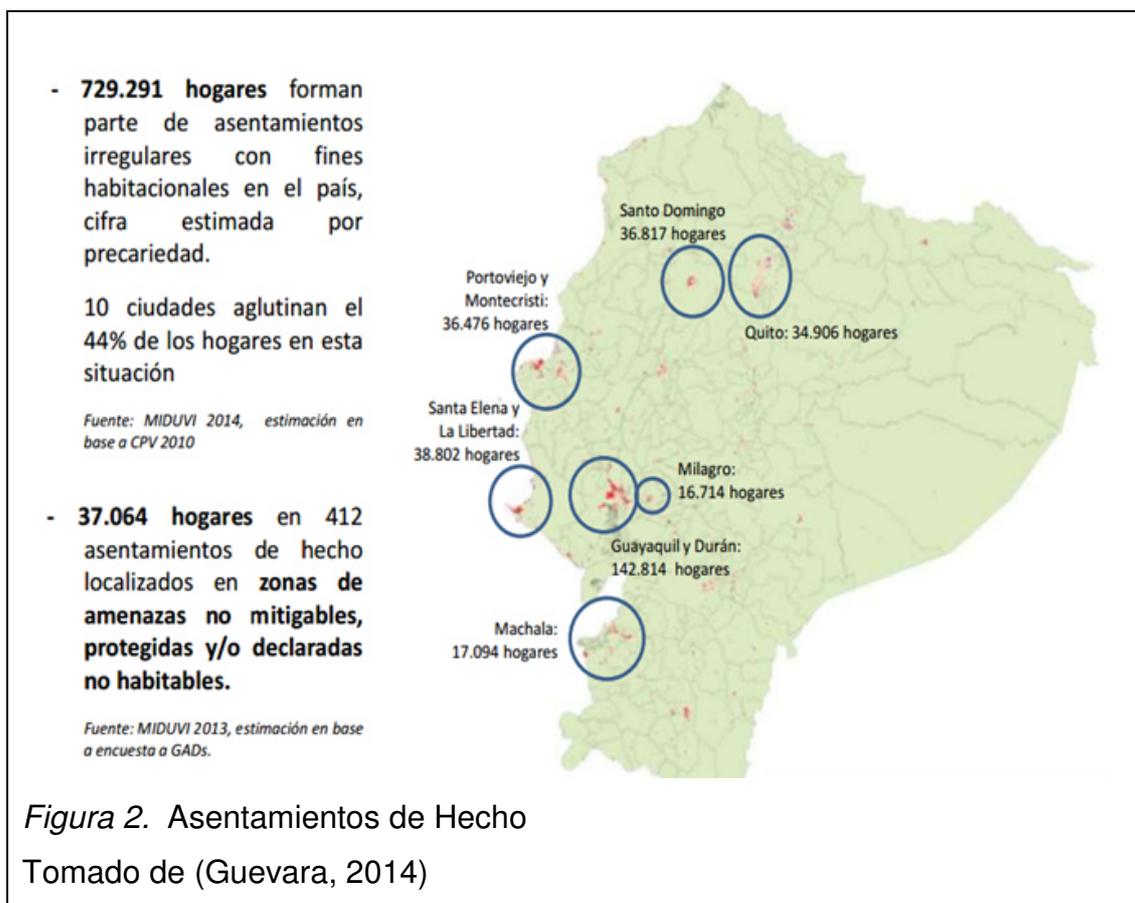
En Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, no brinda una definición exacta de asentamiento humano consolidado, son los gobiernos locales quienes tienen la tarea de definir este concepto a través de ordenanzas que muestren la realidad en la que viven los habitantes de los distintos cantones ecuatorianos. Según el Art. 60 de la Ley Reformatoria del COOTAD, en su segundo inciso determina:

“...cada gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de los asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades...” (Ley Reformatoria del COOTAD, Art. 60)

“Los principales mecanismos que respaldan a esta estrategia de regularización acelerada están contenidos en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esta herramienta jurídica y política que busca un nuevo ordenamiento territorial en todo el país, dota a los gobiernos locales algunas facultades especiales

para que puedan llevar adelante el control y planificación del territorio.”
(Moscoso, 2014)

Según el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Santo Domingo, Portoviejo, Montecristi, Quito, Santa Elena, La Libertad, Milagro, Guayaquil, Durán y Machala son las diez ciudades con el 44% de los hogares en asentamientos humanos irregulares.



En la ciudad de Quito, capital ecuatoriana desde hace más de cuatro décadas existe un importante crecimiento demográfico, debido a la migración en condiciones precarias de la provincia a la ciudad capital, pero el problema no solo son las invasiones, sino las lotizaciones irregulares que los habitantes compran para su vivienda, algunos con títulos de propiedad y otros no; razón por la cual se ha iniciado un proceso de regularización intensivo para solucionar los problemas actuales y futuros.

El Municipio de Quito tiene algunas herramientas jurídicas que permite establecer un control y sanción para los lotizadores irregulares como se establece en el Capítulo IV de la ordenanza 255, párrafo 2do. De Infracciones y sanciones aplicables para la Habilitación Ilegal del Suelo.

“Quito registra un crecimiento urbano y demográfico más intensivo hacia el nororiente (Administración Zonal Calderón) y hacia el sur (Administración Zonal Quitumbe). A pesar de la existencia de proyectos de vivienda popular del municipio y del gobierno provincial en estos dos sectores de la ciudad, el crecimiento a través del sistema de lotización irregular ha tenido un despunte en los últimos 20 años.” (Moscoso, 2014)

A partir del año 2011, la administración municipal se puso como meta la legalización de más de 650 barrios registrados como irregulares, para tal efecto se crea la Unidad Regula Tu Barrio, unidad que ha regularizado cerca de 200 barrios hasta el 2013, y desde mayo de 2014 que el Dr. Mauricio Rodas asumió la alcaldía hasta agosto del mismo año se han regularizado cinco barrios: Santiago Alto, Edén 3 de San Juan de Calderón, Santa Isabel etapa 2, Colinas de Guamaní y Juan Pablo según datos de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Municipio.

En abril de 2015, el Municipio de Quito expide la Ordenanza No. 0055 que establece el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho de interés social en suelo urbano y de expansión urbana, cumpliendo de esta manera el Art. 596 reformado del COOTAD que trata de desarrollar un proceso de expropiación especial a favor de terceros; esto es, a favor de los posesionarios que han pagado por el valor del suelo en el que habitan.

Si bien es cierto que, Quito cuenta con herramientas para combatir el problema de los asentamientos humanos irregulares, hay factores que permiten determinar que la solución no solo está en expedir ordenanzas sobre procesos de

regulación; ya que a pesar de legalizarlos, con el pasar de los años aún siguen existiendo este tipo de asentamientos. Esta realidad constituye un indicador importante para determinar que el problema va mucho más allá de legalizar un lote de terreno.

En todo caso, el fomentar la creación de nuevas herramientas que permitan un desarrollo integral del territorio es fundamental, puesto que en la práctica los programas de regulación que consten en las distintas ordenanzas deberán lograr la unificación urbana, social y cultural de las áreas reguladas, de no ser el caso, las zonas se deterioran por falta de control oficial y ocasionarán que aquellos barrios legalizados sean afectados nuevamente por prácticas informales de usos de suelo.

“Concluidos los programas de mejoramiento y legalización, las autoridades suelen retirarse de los asentamientos, aun cuando podrían realizar una diversidad de funciones que van desde el monitoreo y evaluación del mantenimiento de la infraestructura provista (por ejemplo, de los sistemas de agua potable y drenaje), hasta el desarrollo de lineamientos y reglas para la incorporación de población nueva.” (Fernandes & Smolka, 2004, pág. 08)

Es trascendental que las ordenanzas municipales que tratan el tema de ordenamiento territorial, uso y ocupación de suelo, integren contenidos mínimos sobre herramientas de derecho urbanístico para poder ser ejecutadas de manera adecuada, uniforme y coordinada e impulsar una verdadera planificación y ordenamiento territorial. Además, es importante fortalecer los controles existentes, en especial el control político de los concejos municipales para que de este modo el ordenamiento territorial local (municipal) se articule al nacional y se adapte a la realidad de cada territorio (crecimiento de las ciudades, el ritmo y forma de hacerlo y el espacio por donde lo hacen).

“Un número más o menos importante de municipalidades ecuatorianas terminó priorizando la atención de aquella responsabilidad que se mostró

apremiante y con el transcurrir del tiempo como “más municipal”, no siempre por el interés en si mismo de ordenar los asentamientos urbanos del cantón en forma integral y con visión a largo plazo, sino sobre todo porque los planes abarcaron determinaciones que permitían a las municipalidades cumplir con otras funciones más visibles a la ciudadanía y a los órganos de control, tales como el cobro de tributos adoptando para el efecto los límites urbanos previstos en dichos instrumentos, la formulación y ejecución de planes operativos anuales incluyendo algunos de los proyectos de equipamientos públicos y trazados viales establecidos en ellos; y, el control urbano, en función de las normativas sobre el uso y ocupación del suelo, más para incidir en los problemas que se fueron generando, que para prevenirlos.” (Pauta, 2014, pág. 63)

En el Ecuador existen a nivel municipal ordenanzas que han reglado el ordenamiento territorial y específicamente la gestión, control del uso de suelo. En la actualidad, la competencia de uso de suelo es exclusiva de los GAD's, municipales por lo que es fundamental definir si las ordenanzas municipales son suficientes para regular esta, o si es necesario la expedición de una ley que contenga herramientas de derecho urbanístico que regule a nivel nacional.

Las ordenanzas son fundamentales para poder ejercer la competencia de gestión y uso de suelo de manera eficiente y eficaz siempre y cuando dichas normas no solo consten en un papel sino se puedan llevarse a la práctica, ya que los problemas urbanos que se han desarrollado a través del tiempo determinan la necesidad de una legislación (derecho urbano) enfocada especialmente en ordenar la expansión de las ciudades.

“El Derecho Urbano o urbanístico precisa en brindar herramientas de planificación y gestión de suelo a los municipios para regular el crecimiento de las ciudades y distribuir equitativamente los recursos que en ellas se generan, e impedir prácticas especulativas que sobre el suelo se producen.” (Mejía, 2015)

En definitiva, el Ecuador constitucionalmente ha generado cambios en materia de ordenamiento territorial, gestión y control de uso de suelo; por lo cual, es de suma importancia realizar un análisis constitucional (1998-2008) de por qué y para qué se produjeron estos cambios y definir qué es lo que queda por hacer dentro de este tema. Es importante identificar si la problemática territorial que existente en la actualidad se solucionaría con un mejor y adecuado ejercicio de la norma existente; o si, la solución se encuentra en una ley técnica de ámbito nacional que permita regular el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial y uso de suelo, tanto a nivel local como nacional.

1.1 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998

La Constitución Política de República del Ecuador de 1998 a partir del Título XI trataba sobre la organización del territorio y descentralización, título que se dividía en varios capítulos como son el de régimen administrativo y seccional, régimen seccional dependiente, de los gobiernos seccionales autónomos y de los regímenes especiales.

Esta Constitución trataba el proceso de descentralización, promoviendo un desarrollo armónico que buscaba fortalecer a las entidades seccionales y les permitía transferir competencias a los gobiernos seccionales autónomos. Sin embargo no se determina la definición de competencia; por este motivo las leyes o normas secundarias tenían como objeto establecer la técnica, el proceso y manejo de las competencias a transferir.

“El andamiaje legal y normativo del modelo establecido en la Constitución de 1998 no contaba con una descripción del concepto de competencia. Las leyes secundarias que tenían por objeto la implementación de la descentralización sólo llegaron a describir un trámite para solicitar competencias, sin que den luces sobre cómo debía manejarse técnicamente el proceso y lograr identificar los recursos necesarios a ser transferidos.” (Ruiz C. , 2013, pág. 100).

Por otro lado, la Constitución 1998 establecía que mediante ley se daría tratamiento a detalle el tema de ordenamiento territorial. La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) que alcanza el carácter de orgánica como consecuencia de la aplicación de esta constitución, reguló los lineamientos básicos para que los gobiernos locales, mediante ordenanzas, determinen y regulen los planes ordenadores de desarrollo físico a nivel cantonal, que contenían análisis de ocupación y utilización del suelo.

Aparte de mencionar temas sobre ocupación del suelo, dichos planes trataban otros aspectos fundamentales para la planificación territorial como repartición de la población, densidad poblacional y de habitación, estudio de reestructuraciones parcelarias, reservaciones territoriales, espacios abiertos, libres y arborizados. Los planes de desarrollo urbano estaban conformados también de partes concretas como ocupación del suelo y repartición de la población, además de ser planes de obligatorio cumplimiento para los municipios, respondían a la normativa del Sistema Nacional de Planificación.

Según lo establecido en la Constitución de 1998 a través de ley (LORM) se establecía el accionar del Concejo Municipal, el cual estaba dirigido a ejercer la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas; dictar acuerdos o resoluciones, de conformidad con sus competencias; por tal motivo, el uso de suelo en el territorio y el régimen urbanístico se regulaba mediante ordenanzas emitidas acordes a esta Ley.

“En esta línea de análisis resulta nuevamente lamentable constatar que aunque las municipalidades desde de la década del sesenta del siglo pasado contaron en la Ley de Orgánica de Régimen Municipal con normas que pese a sus limitaciones técnicas y en alguna medida a su anacronismo –dada su visión extremadamente funcionalista-, pudieron servir de base para sustentar la formulación y gestión, si no rigurosa de planes de ordenación territorial integral a nivel cantonal, al menos con una fuerte visión de la dimensión físico espacial del territorio, como “planeamiento

físico”-concretamente de los llamados “Planes Reguladores de Desarrollo Físico Cantonal”-, esto casi no ocurrió y la experiencia más significativa, aludida en detalle más adelante, se reduce a una coyuntura en la que se impulsó la “planificación del desarrollo urbano-rural”, y en consecuencia fueron excepcionales y transitorios los casos en los que las municipalidades ecuatorianas se preocuparon por planificar su territorios cantonales.” (Pauta, 2014, pág. 60)

La Constitución de 1998, también reconocía a través de ley (LORM) el control de la gestión municipal, específicamente del desarrollo urbano sostenible; ya que el municipio era considerado como la sociedad política autónoma subordinada a la Constitución Política del Ecuador, y cuya finalidad era satisfacer las necesidades de los ciudadanos a nivel urbano como rural.

La LORM tenía aspectos técnicos, administrativos y financieros que permitieron regular de mejor manera a los municipios. “Derecho municipal es una rama del Derecho Público y Administrativo, y se refiere al conjunto de normas jurídicas, técnico administrativas y financieras que regulen las municipalidades y el desenvolvimiento del municipio.” (Mejía, 2015)

De igual modo, la LORM señalaba los parámetros para la administración del gobierno cantonal, determinó los principales lineamientos generales para el ordenamiento territorial, estableciendo la obligación de formular planes de desarrollo y reguladores de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, conforme lo disponían sus artículos 196 - 212.

“...las normas nacionales existentes hasta antes de 2008 habían generado en los gobiernos locales, maneras diferentes de tratamiento del suelo y edificaciones produciendo fenómenos urbanos dispares, modalidades diferentes de sanción de infracciones urbanísticas, lo que terminaba por concebir en el país una heterogeneidad en la aplicación de una misma ley.” (Mejía, 2011, pág. 2).

La Constitución que entra en vigencia en 1998, hablaba muy poco sobre planificación territorial, concentraba este concepto al aspecto económico y social en el título XII “Del Sistema Económico y el Capítulo II “De La Planificación Económica y Social”. Sin embargo, en materia de ordenamiento territorial y uso de suelo, era específicamente la Ley Orgánica de Régimen Municipal la que otorgaba al Concejo Municipal la potestad de reglar estos temas mediante la expedición de ordenanzas municipales, las cuales constituían una herramienta importante para ejercer la planificación, ordenamiento territorial y uso de suelo de los cantones.

1.2 Constitución de la República del Ecuador, 2008

Con la creación de la Constitución 2008 y la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se deroga la Ley Orgánica de Régimen Municipal, generándose cambios en la planificación, ordenamiento territorial y en las normas urbanísticas específicas que regulen la gestión del suelo con el objetivo de obtener territorios equitativos, mecanismos de recuperación de rentas del suelo generadas principalmente por los propios GAD’s municipales, y de herramientas concretas de gestión del suelo.

“Si bien tanto el COOTAD como el Código de Planificación y Finanzas Públicas establecen entradas interesantes para un ordenamiento territorial, estas normas siguen teniendo un asidero del derecho administrativo que constituyen insumos escasos e insuficientes para lograr los objetivos y metas que se propone cada nivel de gobierno.” (Mejía, 2012, pág. 03)

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 31, 282 y 321 hace referencia a la función social y ambiental de la propiedad, en el mismo artículo 31 al derecho a la ciudad y en los artículos 30, 375 y 376 al hábitat; derechos constitucionales especializados que marcan un inicio, pues modifican el sistema jurídico tradicional y permiten que surja el derecho urbanístico como aquel

derecho que regule las conductas humanas que incurran en el funcionamiento de las ciudades y en la adecuada organización del territorio; de este modo se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes. “La aparición de derechos especializados que ha puesto entre dicho a la sistemática jurídica tradicional, da licencia para hablar de un derecho urbanístico” (Ruiz J. , 1981, pág. 16)

“...el derecho urbanístico es el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana.” (Martínez J. P., 2004, pág. 35)

“De manera sucinta se puede decir que el “*derecho urbano*” desarrolla el planeamiento, clasificación y calificación del suelo, los planes generales de ordenación urbana o instrumentos equivalentes, régimen jurídico, del suelo y del subsuelo, aprovechamientos urbanísticos, parcelaciones, obras de urbanización sistemas de compensación, expropiaciones, espacios libres, intervención del mercado del suelo, licencias urbanísticas, catastro, infraestructura, entre otros, todos ligados con el entorno urbano, de las ciudades.” (Suing, 2010, pág. 204)

En el Ecuador existe un antes y un después de la vigencia de la actual Constitución; por tal motivo se puede afirmar que el país ha dado un gran paso para la adopción de la institucionalización del ordenamiento territorial. La planificación y la organización del territorio permite estudiar el uso, ocupación y transformación del territorio (suelo) a través del tiempo, para que de este modo se opte por el desarrollo (organización y planificación) ordenado de las cantones, provincias, regiones y del país en general.

“En la actualidad el Ecuador está atravesando por momentos de cambios en las políticas públicas y reorganización de la estructura del Estado; la adopción de nuevos preceptos constitucionales, la protección de derechos

antes no legislados y la reforma legal constituyen sin duda una clara manifestación de la ruptura de un modelo de acumulación neoliberal que establecía inequidades y desequilibrios en el país. Estos cambios se visibilizan principalmente con los enunciados que establece la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en el cual el “Buen Vivir” es sin duda el nuevo paradigma del país.” (Mejía, 2012, pág. 03)

“El Ordenamiento Territorial es el proceso mediante el cual se orienta la ocupación y utilización del territorio y se dispone cómo mejorar la ubicación en el espacio de los asentamientos (población y vivienda), la infraestructura física (las vías, servicios públicos, las construcciones) y las actividades socioeconómicas”. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s.f.)

“Los planes de ordenamiento territorial se aplican a todos los niveles de los GAD’s: regionales, provinciales, municipales y parroquiales, mediante un conjunto de instrumentos legales que la legislación prevé para cada nivel de GAD’s. Estos se desarrollan en cascada, de arriba hacia abajo, en el que los niveles de gobiernos inferiores adoptan como referencia y directrices los planes del gobierno superior” (Pinos, 2012, pág. 278).

La Nueva Constitución reconoce que la planificación será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. En el caso de planificación participativa, en el Artículo 279 se habla de la construcción de un ambicioso “sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo”, sistema que está conformado por un consejo nacional de planificación que integra a todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

“Por todo ello, la unión de esfuerzos constituye el factor gravitacional de la planificación participativa contemporánea y en este sentido el ciudadano debe ser incorporado tanto en el diagnóstico inicial, así como en la programación de la estratégica, determinación de proyectos y la evaluación continua de avances y resultados: la comunidad generadora de su propio

desarrollo, impulsada y guiada por el apoyo técnico y decisión política de las autoridades gubernamentales.” (Paladines, 2014, pág. 99)

“La planificación y el ordenamiento territorial participativos solo se puede dar con el empoderamiento de la sociedad civil en todos los niveles, decisión, ejecución y monitoreo. Sin embargo la institucionalización de sistemas de participación ciudadana o de planificación no garantizan, per se, la calidad de los procesos de planificación pues se requiere la formación de capacidades locales así como mecanismos de articulación.” (Astudillo, 2012, pág. 125)

La planificación tiene como objetivo propiciar la equidad social y territorial, frenar las enormes desigualdades sociales y los grandes desequilibrios territoriales que hoy vive el Ecuador. Cabe recalcar, que para los gobiernos municipales es de suma importancia la planificación participativa, ya que es necesario conocer los requerimientos ciudadanos e incorporar cada uno de ellos en la construcción conjunta de un objetivo común.

Para algunos gobiernos autónomos descentralizados municipales poner en práctica la planificación participativa ha sido de gran ayuda como es el caso del Municipio de Cotacachi, el cual institucionalizó en su administración la asamblea cantonal, desarrollando de esta manera sus capacidades locales y mecanismos de articulación.

“La planificación participativa se constituye en la clave para que los ciudadanos organizados puedan articular los esfuerzos públicos y privados para la atención de los grandes desafíos descritos de las ciudades y aquellos propios y particulares que cada urbe enfrenta.” (Paladines, 2014, pág. 81)

“Al igual que la planificación estratégica, esta es una característica que marca diferencias entre los procesos de planificación centralizada y la planificación en los territorios, en procura de asegurar, en el espacio que se desarrolla, la legitimación de las intervenciones de la institucionalidad

pública, mediante la movilización y participación de la ciudadanía, a través de asambleas parroquiales, cantonales o provinciales u otros espacios similares, que por si adquieren su propia dinámica y son propios para el uso de nuevas herramientas como el presupuesto participativo o el control social, que en definitiva forman parte de los procesos de planificación” (Ávila, 2009, pág. 387)

La planificación territorial, ya sea regional, provincial, municipal o parroquial, son competencias que deben ejercerse coordinadamente entre los citados niveles de gobierno; es ahí donde surgen las críticas a las innovaciones de la Constitución de 2008 en materia de organización territorial, ya que al crear estos niveles de gobierno, como es el caso de los gobiernos regionales, se genera una mayor complejidad en la organización territorial. Las diferentes realidades locales demandan la necesidad de buscar equilibrios territoriales y superar problemas técnicos de articulación entre ciudades, provincias, regiones y el ámbito nacional.

“...la introducción de las regiones en el texto constitucional se topa con dos problemas. Uno, que precisamente la idea de generar una estructura regional se basa en romper con la división del Estado en tres zonas verticales. El otro, que la región requiere de dos o más provincias para constituirse...” (Pastor, 2009, pág. 110)

“Una crítica a la nueva Constitución ha sido la que los gobiernos regionales vienen a complicar la ya compleja organización territorial establecida en la Constitución de 1998, que en la Carta de Montecristí se mantiene en sus términos básicos.” (Grijalva, 2012, pág. 35)

Igualmente, la planificación territorial en el Ecuador no surge como una sola realidad, como un todo, pues no existe una adecuada coordinación y articulación entre el plan nacional, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial presentados por los distintos municipios y al ser estos instrumentos básicos para el proceso de ordenamiento territorial, obligatoriamente deben cumplir con un

conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo del país y de cada ciudad en específico. La Constitución de 2008 abre nuevos caminos para avanzar en el tema, a pesar que existen falencias en cuanto a técnica legislativa dentro de la materia.

“Esta nueva Constitución reconoce y reposiciona a la planificación como un instrumento técnico y político, y de carácter mandatorio, determinando su rol como estratégico para orientar el presupuesto, la inversión pública y el endeudamiento externo, considerando la coordinación entre los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados y con carácter participativo.” (Pinos, 2012, pág. 278)

“En Ecuador se han producido durante la última década interesantes experiencias de gobiernos locales, especialmente en ciudades pequeñas y medianas. Estas experiencias de gobiernos locales en cuanto a planificación, participación y desarrollo no se han articulado a procesos de planificación nacionales. La Constitución 2008 pese a diversas deficiencias en cuanto técnica legislativa en esta materia, abre oportunidades para avanzar en este sentido.” (Grijalva, 2012, pág. 34)

La nueva Constitución a partir del Título V, Capítulo I nos habla sobre los principios generales de la organización del territorio, detallados entre los artículos 238 al 241, en los cuales se menciona que los gobiernos autónomos descentralizados tendrán autonomía política, administrativa y financiera, y estarán bajo la tutela de principios como el de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, cuyo ejercicio no afectará la unidad territorial del país.

Los gobiernos seccionales autónomos definidos en la Constitución Política del Ecuador de 1998, pasan a denominarse en la actual Constitución como Gobiernos Autónomos Descentralizados; esto no solo se debe a un mero cambio de denominación, sino que se trata de profundos cambios, que se pueden

evidenciar por ejemplo en la incorporación del uso y ocupación del suelo, al ámbito Constitucional dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

“La nueva Constitución por un lado fortalece al Estado central pero por otro, robustece también a gobiernos locales y cantonales como son las juntas parroquiales, y los municipios, abriendo además la posibilidad de- para el caso ecuatoriano- un nuevo nivel territorial basado en gobiernos regionales integrados por la asociación de provincias colindantes (Art. 244).” (Grijalva, 2012, pág. 35)

“Cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados elegirá sus autoridades en forma directa y tendrán competencias exclusivas que justifiquen su creación y competencias concurrentes para facilitar la coordinación y complementación entre distintos niveles de gobierno.” (Cordero, 2012, pág. 60)

“...un gobierno autónomo descentralizado debe tener al menos las siguientes características: territorio definido, competencias exclusivas, recursos asignados en el presupuesto del Estado que pueden ser transferidos de manera predecible, directa, oportuna y automática, recursos propios provenientes de los ingresos inherentes a sus competencias autónomas; gobierno elegido en forma democrática para garantizar su legitimidad.” (Cordero, 2012, pág. 47)

A través de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados se definen políticas y mecanismos que tienen como objetivo principal mejorar la planificación territorial. Todos estos gobiernos gozan de la potestad de ejecutar normas dentro de su jurisdicción que puedan garantizar el ordenamiento territorial a través de la planificación del territorio.

“Si se aborda la ordenación territorial en el marco constitucional antes expuesto y en el que se sugirió debe desenvolverse la planificación, vale

destacar que la Constitución que entró en vigencia en el año 2008 la consagra por primera vez en la historia ecuatoriana a nivel de la ley fundamental del Estado y lo hace al fijar los principios generales de la “Organización Territorial del Estado” en el Título V y del “Régimen de Desarrollo” en el Título VI. Ciertamente el Constituyente usa la expresión “ordenamiento territorial”, sin que esto altera para nada su significado, pues “ordenación” y “ordenamiento” son sinónimos en su aceptación de “acción y efecto de ordenar”; en tanto que, desde el lado del derecho, sus definiciones se complementan y son plenamente aplicables al territorio, la primera a modo de “disposición o prevención”, y la segunda a manera de “ley, pragmática u ordenanza o breve código de leyes promulgadas al mismo tiempo o colección de disposiciones referentes a determinada materia”. (Pauta, 2014, pág. 67)

“Que la obligatoriedad de la ordenación territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica la concepción de que la primera es una función o tarea del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material, ya señalados; pero nótese, con beneficio de inventario para consideraciones posteriores que se formulan en este trabajo, que la norma no alude al Estado central, y tanto por el alcance de ésta y de otras estudiadas más adelante justamente, que asalta al menos la duda, si no la certeza, de que el Constituyente no consideró pertinente o dicho de otra manera le excluyó de cualquier competencia en relación a esta materia al Estado Central.” (Pauta, 2014, pág. 67)

La Constitución de la República del 2008 como norma suprema que rige actualmente el Ecuador, establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, al tener la competencia de uso y control del suelo, coordinaran la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales; por tal razón, se prevé que exista una planificación participativa.

“El actual ordenamiento jurídico ecuatoriano establece disposiciones que ya constituyen una base sólida para generar profundos progresos en la implementación de la planificación participativa para el desarrollo cantonal y la articulación de los distintos actores locales en la construcción de un objetivo común de ciudad.” (Paladines, 2014, pág. 99)

“En tal sentido, se puede decir que el territorio es un recurso fundamental en el proceso de construcción de un “modelo de desarrollo”, una construcción social resultado de los procesos y las actividades de los diversos actores. Con esta lógica la organización territorial que propenda un Estado y la administración de los diferentes niveles de gobierno y sus políticas -que en su mayoría inciden directamente en el territorio-, se constituyen en los catalizadores del desarrollo, en tanto serán los responsables de incidir negativamente o potenciar los procesos políticos y sociales, económicos, donde los ciudadanos serán partícipes de la construcción del desarrollo.” (Chuquiguanga, 2014, pág. 17)

En Art. 264 de la Constitución, se establece que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas sobre la materia, es decir pueden formular planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación de los distintos niveles de gobierno y ejercer el control del uso y la ocupación del suelo urbano y rural del cantón. Dichas competencias deberán ser ejecutadas dentro del territorio asignado, y se ejercerán a través de ordenanzas municipales.

La regulación del uso y ocupación de suelo en la actualidad, pretende mejorar la calidad de vida, reducción de inequidades a través del aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, que promuevan un correcto desarrollo de los cantones, mediante la articulación y canales de participación que puedan concretar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Dentro de los avances constitucionales que se han producido a partir del año 2008, especialmente en materia de planificación y ordenamiento territorial, se

observa que aún hay trabajo por realizar, pues es preciso complementar la estructura legal ecuatoriana con innovadoras normas que ejecuten las decisiones que se toman sobre el territorio, ya que aún con la existencia de ordenanzas que plasman lineamientos técnico administrativos y jurídicos, se necesita de ordenanzas que reflejen la coherencia entre el derecho y el urbanismo, por tal motivo se plantea la necesidad de una norma técnica para garantizar el desarrollo territorial, mediante el establecimiento de requisitos mínimos, para los procesos de habitación del suelo, de normas mínimas arquitectónicas y para la construcción y en especial normas que incorporen herramientas de gestión de suelo.

“La falta de coherencia entre el Urbanismo y el Derecho se ha manifestado en reacciones sociales a las cuales ninguna de estas dos disciplinas ha logrado dar respuestas inmediatas de solución tal es el caso de la gran cantidad de informalidad en el mercado de suelo; fraccionamientos sin permisos municipales, invasiones violentas a suelos privados o estatales, delitos de estafa por procesos ilegales de habilitación del suelo, son entre otras situaciones que a diario soportan los habitantes de los asentamientos humanos informales que no encuentran respuestas por parte del Estado para reivindicar sus derechos lesionados.” (Mejía, 2011, pág. 2)

“La gestión del suelo es la acción y efecto de administrar el suelo, con base en un plan de ordenamiento territorial, con el fin de que permita un acceso y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas, normas y procedimientos previstos en la ley.” (Mejía, 2015)

En la actualidad, tanto el ordenamiento territorial como el uso de suelo, son competencias de los municipios reconocidas en la Constitución del 2008, reguladas mediante ley orgánica (COOTAD) y a su vez por ordenanzas. Por otro lado, la Constitución de 1998 no hacía referencia a estos dos temas, sino que a través de ley (LORM) se otorgaba a los municipios la potestad de regular estos temas por ordenanzas. Por tal razón, el segundo capítulo se concentrará en

analizar legalmente las competencias de los GAD's municipales sobre planificación territorial, gestión y control del uso de suelo, que permita definir con mayor claridad la necesidad o no de una nueva ley orgánica con contenidos de derecho urbanístico que funcione eficaz y eficientemente tanto a nivel nacional como local.

2 ANÁLISIS LEGAL DE LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, GESTIÓN Y CONTROL DE USO DE SUELO

El presente capítulo se concentra en examinar las competencias de planificación territorial, gestión, control y uso de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD's) municipales. El capítulo inicia con un análisis histórico orientado a verificar el medio normativo con el que se ha regulado el uso de suelo en el Ecuador. Posteriormente, mediante un estudio comparativo, se examinarán ordenanzas cantonales vigentes para identificar las principales figuras jurídicas que norman el ordenamiento territorial cantonal actual. Finalmente, se revisará la normativa internacional para observar resultados en la gestión del suelo en aplicación de legislación de orden nacional. El capítulo con tres enfoques: histórico, normativo nacional e internacional tiene como objetivo principal, descifrar si la planificación territorial debe regirse mediante ley u ordenanzas.

Actualmente, la legislación ecuatoriana define el ordenamiento territorial mediante el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). De igualmente, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en 2011, publicó la Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de provincias, cantones y parroquias, que contiene lineamientos para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's)

“El COOTAD se expide en el año 2010, con dos años de posterioridad a la promulgación de la Constitución de la República. En concordancia con la Constitución, además de determinar las competencias de los GADs Municipales, tiene como objetivo impulsar la planificación participativa para el desarrollo, tal como lo establecen los literales b) y f) de su artículo segundo y los literales g) y h) de su artículo tercero.” (Paladines, 2014, pág. 104)

El Art. 3 del COOTAD nos dice que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el estado ecuatoriano.”

Los gobiernos autónomos descentralizados (regional, provincial, cantonal y parroquial) tienen por ley la competencia elaborar sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pero es el gobierno municipal el que tiene la competencia exclusiva sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (Art. 55 COOTAD).

De igual manera, la Constitución a través del COOTAD le otorga la facultad a los GAD's municipales de emitir ordenanzas sobre ordenamiento territorial y uso de suelo, que en muchos casos recogen los lineamientos establecidos en los Planes de ordenamiento territorial y planes de uso de suelo elaborados por los distintos municipios. Por tal razón, se analizará el ejercicio de esta competencia en ciudades pequeñas, medias y grandes; para así, determinar si las ordenanzas que se han emitido en ciudades como: Sangolquí, Ibarra y Quito son eficaces y eficientes y han permitido mejorar la planificación y solucionar la problemática sobre ordenamiento territorial y uso de suelo o definir la necesidad de una ley nacional, con normas de derecho urbanístico, que contengan cometidos técnicos-mínimos para la elaboración de los distintos planes y que cuenten con fuerza legal para su respectivo cumplimiento.

Quito es la capital ecuatoriana, su crecimiento se dio a lo largo de la ciudad, los asentamientos humanos irregulares se han creado en las montañas que rodean la ciudad, cuenta con ciertas industrias al sur y norte de la capital; posee una planificación que data de 1940, que ha permitido a lo largo del tiempo la

elaboración de planes de ordenamiento territorial y uso de suelo, que son la base para la emisión de ordenanzas de este tipo de temas. Por otro parte, Sangolquí es considerada como ciudad satélite de Quito, pues mantiene vínculos geográficos, históricos y poblacionales con la capital; asimismo, es una de las urbes con mayor desarrollo en el país, su actividad principal es el comercio, lo que ha provocado que la urbanización se expanda, dejando a la agricultura de un lado; posee un plan de desarrollo y ordenamiento territorial pero no de uso de suelo.

Ibarra es una ciudad intermedia, que igualmente regula el uso de suelo a través de ordenanza, tiene la posibilidad de seguir expandiéndose sin necesidad de utilizar suelo rural, posee plan de ordenamiento territorial pero no de uso de suelo. Como se puede observar estas tres ciudades son diferentes, pero a su vez guardan similitudes, pues vivencian los mismos problemas en materia de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo; es por esta razón, que al analizar y comparar el ordenamiento jurídico local de dichas ciudades se pretende definir si estos problemas se deben a la falta de control y gestión de los municipios, o también a la falta de normas y de conocimiento sobre la planificación, pues muchas veces las normas que existen no cumplen con los requisitos mínimos para una adecuada planificación.

Además, es necesario establecer un estudio sobre la planificación territorial, gestión y control de uso de suelo en diferentes países de Latinoamérica; tomando como ejemplo la experiencia de Colombia, pues es un país que ya cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y otras leyes como la 338, que le han permitido durante años obtener una mejor planificación territorial, brindándole herramientas de gestión y uso de suelo, que sin duda alguna marcan una gran diferencia entre el desarrollo de la planificación territorial colombiana y ecuatoriana.

En Colombia, el tener una ley sobre la materia ha sido de mucha ayuda para potenciar ciudades ordenadas a nivel nacional como internacional; motivo por el

cual es de suma importancia establecer si en el marco legal ecuatoriano existe la necesidad de integrar una ley de ordenamiento territorial que gestione el uso de suelo y contenga principios básicos del derecho urbanístico, como una medida para el mejoramiento de la planificación a nivel local como nacional, que permita elaborar mejores normas locales (ordenanzas) que fortalezcan el control y gestión de los municipios, sin que estos pierdan su autonomía y se logre la articulación de los planes de ordenamiento territorial municipales con los nacionales.

En este contexto, el presente estudio se elaborará con la finalidad de analizar específicamente el marco legal e institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados fundamentalmente los municipales en relación a sus competencias y atribuciones dentro e dicha materia; determinar si la expedición de ordenanzas municipales es suficiente para seguir normando el tema o en definitiva es necesaria una ley nacional que contenga disposiciones sobre ordenamiento territorial y uso de suelo, que sirvan de base para la elaboración de ordenanzas que reflejen soluciones a los problemas que han surgido durante años por falta de control de las autoridades, por el crecimiento acelerado de las ciudades, el desconocimiento de las distintas realidades de las ciudades ecuatorianas, la falta de estudios de planificación o de norma. Actualmente, las ordenanzas de uso de suelo que existen en algunas ciudades del Ecuador, pueden ser legal y constitucionalmente válidas, pero en la práctica estas normas pueden resultar ineficaces e ineficientes porque no cumplen con contenidos mínimos (clasificación y calificación del suelo, régimen jurídico de suelo y subsuelo, aprovechamientos urbanísticos, parcelaciones, obras de urbanización, sistemas de compensación, intervención del mercado del suelo, licencias urbanísticas, infraestructura, etc.) o simplemente sus disposiciones no permiten una correcta planificación del territorio.

2.1 El Catastro Inmobiliario como Herramienta de Control Urbanístico

El Catastro es un registro público que contiene el nombre de los propietarios, la cantidad, extensión, el valor de los bienes inmuebles urbanos y rurales de manera organizada y sistemática.

“El término **Catastro** es empleado para designar una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra.” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, s.f.).

“Los catastros representan una herramienta holística de planificación que puede usarse a escala local, regional y nacional con la finalidad de abordar problemas como el desarrollo económico, la expansión urbana, la erradicación de la pobreza, las políticas de suelo y el desarrollo comunitario sostenible.” (Erba, 2004, pág. 186)

“El catastro, por su carácter técnico, tiene la responsabilidad de definir en qué forma se determinan las plusvalías establecimiento normas para que la institución lo haga de oficio a los profesionales debidamente habilitados pueden colaborar con el proceso” (Erba, 2007, pág. 392)

De igual manera, el catastro también es un inventario de propiedades inmobiliarias, operación geodésica, agronómica y fiscal, que debe ser preciso y actualizado. Garantiza la ordenación geográfica universal del espacio, que tiene como objetivo el determinar la capacidad contributiva de cada inmueble.

En los años setenta los recursos locales perdieron importancia, pues a partir de la exportación petrolera, el gobierno central asignó mayor presupuesto a los gobiernos municipales, lo que generó dependencia económica y la reducción de ingresos propios.

“Esta pérdida de importancia de los ingresos propios respecto al total del ingreso municipal ha implicado desde luego también una disminución del peso del Impuesto Predial Urbano en el ingreso municipal.” (Pallares, 1994, pág. 312)

“Se produce de esta manera una relación de intermediación del Gobierno Central entre los Municipios y los contribuyentes, cosa que desde luego es concomitante con el aumento de la dependencia del municipio respecto del Presupuesto Nacional.” (Pallares, 1994, pág. 313).

A partir de la década de los noventa se produce la multiplicación de cantones existentes en el país, por lo cual el Estado debía asignar mayores recursos económicos a los gobiernos locales, factor que agravó más la situación del país, pues los ingresos petroleros disminuyeron provocando una crisis fiscal; debido a esta situación se buscó generar ingresos locales, mediante la utilización de la información catastral actualizada y exacta de los registros de los bienes inmuebles, con el fin de aumentar el número de predios para el pago del impuesto predial y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

En 2005, se codifica por última vez la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), la cual reconocía a la administración municipal como la encargada de formular y mantener actualizado el sistema de catastro urbano y rural de los predios ubicados en el cantón; de esta manera, se realizaba el cobro adecuado de impuestos y se conseguía mayores ingresos propios. Además, la LORM establecía que los municipios obligatoriamente debían valorar la propiedad urbana y rural, y que el pago del impuesto se daba en base a las modificaciones operadas en el catastro hasta el 31 de diciembre de cada año (naturaleza tributaria).

“Muchas reformas de la Ley de Régimen Municipal y especialmente en la normativa municipal en la última versión de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en materia de catastro fueron de naturaleza operativa, determinando y reglamentando exenciones y recargos tributarios” (Neira, 2014, pág. 39)

“El catastro fue conceptualizado desde su inicio con fines tributarios y para su conformación se requería de datos provenientes de levantamientos topográficos, información cartográfica, etc.”. (Neira, 2014, pág. 41).

A pesar de las continuas reformas que se han realizado en leyes (Ley de Régimen Municipal de 1966, LORM, COOTAD, etc.) que tratan y han tratado el tema del catastro, es evidente la falta de conocimiento e información sobre los beneficios que se pueden obtener del mismo. La legislación catastral rural y urbana anterior y la actual son insuficientes y únicamente han estado orientadas a solucionar problemas tributarios.

“En el ámbito rural el catastro ha sido responsabilidad de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros-DINAC por varias décadas encontrándose aún el país en una etapa de transición iniciada a fines del Siglo XX. El repaso de competencias de responsabilidades relativas a la estructuración y actualización de catastros a los gobiernos locales está causando entropía por la falta de normas técnicas que orientan a los administradores. Los municipios organizan sus registros territoriales dentro de sus posibilidades técnicas y económicas, formalizando sus intenciones en Ordenanzas Metropolitanas. La gran diversidad de realidades está causando una gran dispersión de métodos y estructuras de datos a lo largo del país, incrementando las diferencias.” (Erba, 2007, pág. 416)

El abogado y arquitecto José Neira¹ asegura que el catastro no puede ser un asunto delegado, sino que debe ser asumido dentro de la normativa municipal, en donde se trate el control sobre la cartografía catastral, incluyendo la georreferencial; además de, establecer normas para la valoración de los bienes de uso privado, identificación administrativa de los bienes de usos privado y fijar normas para la administración y actualización de los datos catastrales como instrumento de planificación y ordenamiento territorial.

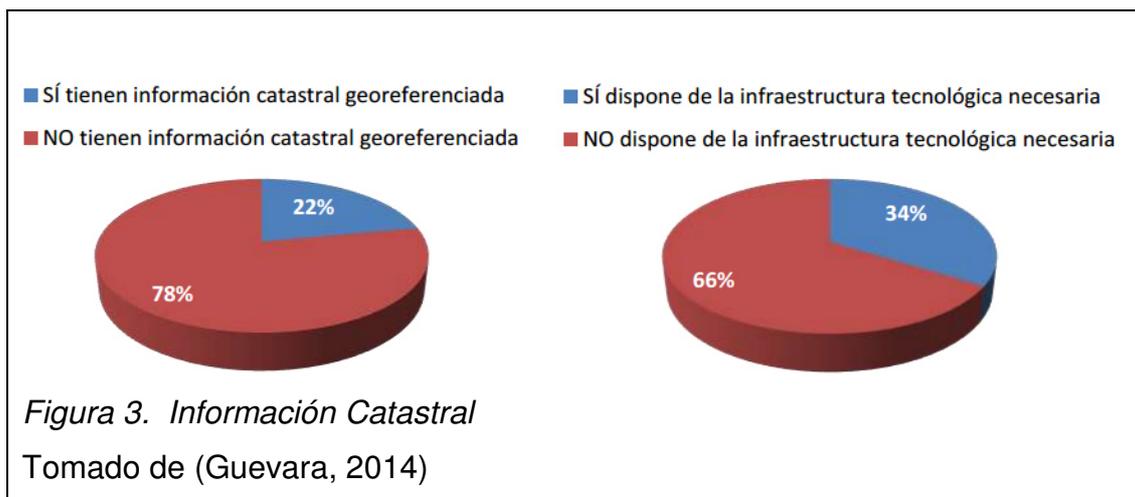
¹ Abogado, Arquitecto y docente Universitario guayaquileño, en su obra “La ineficacia del COOTAD y la ley derogada por aquella, en materia de regulación y control del mercado inmobiliario, como instrumento del ordenamiento territorial y urbanístico, 2014., pág. 104.

“La mayoría de los sistemas catastrales de América Latina siguen registrando tres tipos de datos según el modelo económico-físico-jurídico tradicional: el valor económico, la ubicación y forma de la parcela y la relación entre la propiedad y el propietario u ocupante. No obstante, existe un mayor interés en utilizar sistemas de información multifinalitarios.” (Erba, 2004, pág. 189)

A partir del 2008, el marco jurídico del catastro se encuentra establecido en el artículo 375, numeral 2 de la Constitución, que afirma que el gobierno deberá mantener un catastro nacional georreferenciado, de hábitat y vivienda digna en coordinación con los GAD's municipales; además, con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el año de 2010, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la obligación de administrar y actualizar permanentemente los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; asimismo, de actualizar bianualmente el valor de las propiedades y unificarlos por ley (art. 139 COOTAD).

El concepto de catastro de acuerdo a la Constitución de 2008, establece un catastro georreferenciado, multifinalitario que permite combinar las diferentes bases de datos (ambiental, social, catastral, uso de nuevas tecnologías) y así obtener una mejor planificación y ordenamiento territorial; esta nueva visión de catastro comprende un inventario físico de predios que busca obtener gran rentabilidad informativa.

El Decreto Ejecutivo No. 688 de 22 marzo de 2011, en su artículo primero establece la creación del Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado de Hábitat y Vivienda, con el objetivo de registrar de forma ordenada, sistemática una base de datos de catastros urbanos y rurales, que permita el mejoramiento de políticas de desarrollo urbano.



“La descripción catastral de los bienes inmuebles incluye sus características físicas, jurídicas y económicas, entre las que se encuentran su localización, referencia catastral, superficie, uso, cultivo, representación gráfica, valor catastral y titular catastral. (Portal de la Dirección General del Catastro)

“El Catastro de Uso Actual es el catastro ortodoxo, aquél que se estructura de acuerdo con el conocidísimo modelo geométrico-jurídico-económico. Las bases de datos que lo componen normalmente registran las características de uso de suelo en el momento en que se realizó el último levantamiento catastral, razón por la cual no pueden ser consideradas como estrictamente “actuales”. (Erba, 2007, pág. 391)

Entre los objetivos fundamentales del catastro están: conservar, actualizar los bienes inmuebles catastrados, elaborar mapas catastrales, fijar los avalúos prediales de los inmuebles, brinda información actualizada para el ejercicio tributario de los ciudadanos. Todos los bienes de una localidad deben estar registrados en el catastro y contar con un avalúo.

“No existe una estructura legal sólida que defina un marco nacional para el catastro. Diferentes actores (académicos, técnicos, políticos y la sociedad en general) reconocen la necesidad de contar con una Ley Nacional del Catastro que permita fortalecer los aspectos físico-geométrico, jurídico y

legal y dar al catastro una mayor dinámica y visión multifinalitaria.” (Erba, 2007, pág. 416)

Los gobiernos autónomos municipales apoyarán a los organismos estatales, y otras entidades que necesiten los datos ordenados y actualizados del catastro inmobiliario. Los municipios organizan su información territorial dentro de sus posibilidades técnicas y económicas, y la ejecutan a través de ordenanzas; el tener un catastro actualizado, georreferenciado y multifuncional permitiría una mejor planificación del ordenamiento territorial y uso de suelo y el aumento de ingresos económicos para los distintos municipios.

“Los Catastros Territoriales son buenos ejemplos de bases de datos alfanuméricas y cartográficas que contienen datos acerca de las parcelas y de las personas que con ellas tienen algún tipo de relación jurídica. La estructura de esas bases para la administración del territorio acompañó la evolución ya expresada y, actualmente, se encuentra en bases catastrales útiles para el desarrollo de políticas urbanas.” (Ciampagna & Erba, 2007, pág. 316)

El uso de datos catastrales tienen una clara influencia en el fortalecimiento de la gestión municipal, pues se puede utilizar dicha información para establecer estadísticas sobre el número de centros de educación y asistenciales de la ciudad, la distribución de la plusvalía, el acceso al suelo urbano y los servicios públicos, etc. Además se pueden desarrollar estudios de pobreza por sectores, barrios y zonas, que generen investigaciones que ayuden al correcto desarrollo urbano.

“Un catastro bien administrado puede apoyar en la planeación urbana, en el control de los servicios públicos, en la seguridad ciudadana, en la regulación de los usos del suelo, en el análisis del impacto ambiental, distribución equitativa de beneficios de la plusvalía, entre otros temas de desarrollo urbano”. (Díaz, 2006)

“El ordenamiento territorial requiere de información precisa, incluyendo la oferta y demanda de transacciones inmobiliarias, el inventario de desarrollo de precios, la dinámica de las actividades económicas locales, análisis de tendencias y variaciones, análisis específicos por zonas o por usos. Igualmente, se supone que la gestión eficiente del catastro hará el seguimiento al comportamiento de las licencias de construcción, la identificación de usos del suelo y áreas construidas, el seguimiento de proyectos de desarrollo urbanístico, etc.” (MIDUVI, 2013, pág. 36)

Por otro lado, la información catastral permite el desarrollo de programas ecológicos de reforestación, programas reguladores de construcción en zonas de laderas. El catastro inmobiliario urbano al incluir en algunos casos áreas periféricas regula la expansión de la misma y permite la formulación de planes territoriales, que a través de las características físicas, económicas de las que constan los catastros inmobiliarios, se logra realizar una radiografía clara y concisa de las ciudades y las zonas rurales aledañas.

La utilidad de la información de los datos catastrales es de gran ayuda para mejorar el desarrollo urbano de los distintos GAD's municipales. Los datos generados por el catastro inmobiliario son utilizados para identificar las áreas de pobreza, zonas de focalización de la delincuencia y pandillaje, lo que beneficiaría a las distintas municipalidades y a la Policía Nacional en la prevención de delitos; de igual manera con dicha información se puede determinar las áreas de concentración de las actividades económicas informales y la organización, reordenamiento de los usos del suelo y la identificación de áreas de expansión urbana de las ciudades sin que se especule sobre este, sino también se garantice la reserva de áreas de protección ambiental.

Sin duda alguna, la información de datos catastrales es fundamental para una correcta planificación y ordenamiento urbanístico; por lo que, es de suma importancia que el ordenamiento de las ciudades se dé por áreas semejantes, la participación ciudadana permita una mejor fiscalización de la gestión pública, e incentive su colaboración con cada municipio.

“Existe la posibilidad de realizar análisis geoespaciales añadiendo o cruzando información de otras bases de datos de organizaciones públicas, privadas, locales, regionales o nacionales. Un catastro urbano eficaz es una herramienta estupenda para la toma de decisiones, tanto para los gobiernos locales y/o municipalidades como para los vecinos o usuarios externos. El catastro puede servir de base para estudios de mercado, ubicación de puntos de ventas, registro y control de redes de servicios privados, rutas de reparto, entre otros”. (Díaz, 2006)

“Para la gestión del catastro, se mencionó con mucho énfasis la necesidad de contar con sistemas inteligentes de información georreferenciada, de modo de combinar cualquier dato con el territorio correspondiente. El ordenamiento territorial requiere de información precisa, incluyendo la oferta y demanda de transacciones inmobiliarias, el inventario de desarrollo de precios, la dinámica de las actividades económicas locales, análisis de tendencias y variaciones, análisis específicos por zonas o por usos. Igualmente, se supone que la gestión eficiente del catastro hará el seguimiento al comportamiento de las licencias de construcción, la identificación de usos del suelo y áreas construidas, el seguimiento de proyectos de desarrollo urbanístico, etc.” (MIDUVI, 2013)

Como se explica en líneas anteriores, el catastro como herramienta de control urbanístico dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales cumple especialmente una función de recaudación fiscal, más aún si se involucran temas como el de las plusvalías urbanas, que ayudan a descubrir el verdadero rol del catastro en el financiamiento urbano.

“En general, en América Latina como la gran mayoría de los países del mundo, los catastros fueron originalmente estructurados con fines tributarios. Se registraban datos que permitían, a través de diferentes métodos, determinar el valor del inmueble y el monto del impuesto. La mayoría de Catastros Territoriales aún persigue ese objetivo y sus bases

de datos conforman el denominado Catastro Económico (también conocido como catastro Fiscal).” (Erba, 2007, pág. 13)

“Como productos para la gestión del suelo, el Catastro tendrá que ofrecer información periódica y precisa sobre la disponibilidad de tierra urbanizable según las tendencias del mercado, el ritmo de consumo del suelo urbano, la intensificación o disminución de usos no-residenciales y su impacto en las finanzas locales, la adherencia de las edificaciones y usos a las normas legales, etc. Para ello, se destacó la importancia de hacer esfuerzos de todo tipo para mantener actualizada la base de datos catastrales y su valor imponible, así como el proceso de notificación del impuesto a la ciudadanía y su recaudación oportuna.” (MIDUVI, 2013)

“La plusvalía urbana es el incremento del valor que el suelo experimenta a lo largo del proceso de urbanización. La expresión “plusvalía”, según esta definición, alude específicamente aumentos de la renta económica del suelo y no a la valorización de la edificación” (Erba, 2007, pág. 388)

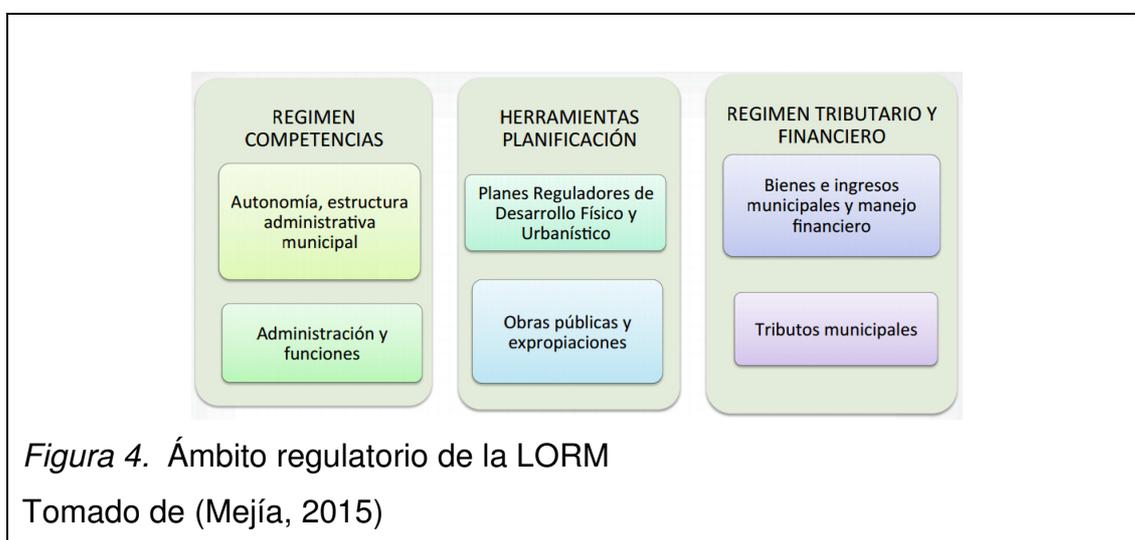
Al pasar del modelo catastral tradicional al multifinalitario, georreferenciado se debe reforzar aspectos clásicos del Catastro como: control de los documentos cartográficos que identifican correctamente al inmueble; perfeccionar su función fiscal a través de la correcta valuación para que también se aumente los ingresos económicos de la ciudad. La nueva versión del catastro te da la posibilidad de obtener un suministro de información territorial geométrica o temática organizada sobre base parcelaria y orientada a su uso para la elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, prevención de asentamientos irregulares, recuperación de plusvalías y demás, sobre bases ciertas y no estimadas.

2.1.1 Análisis de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)

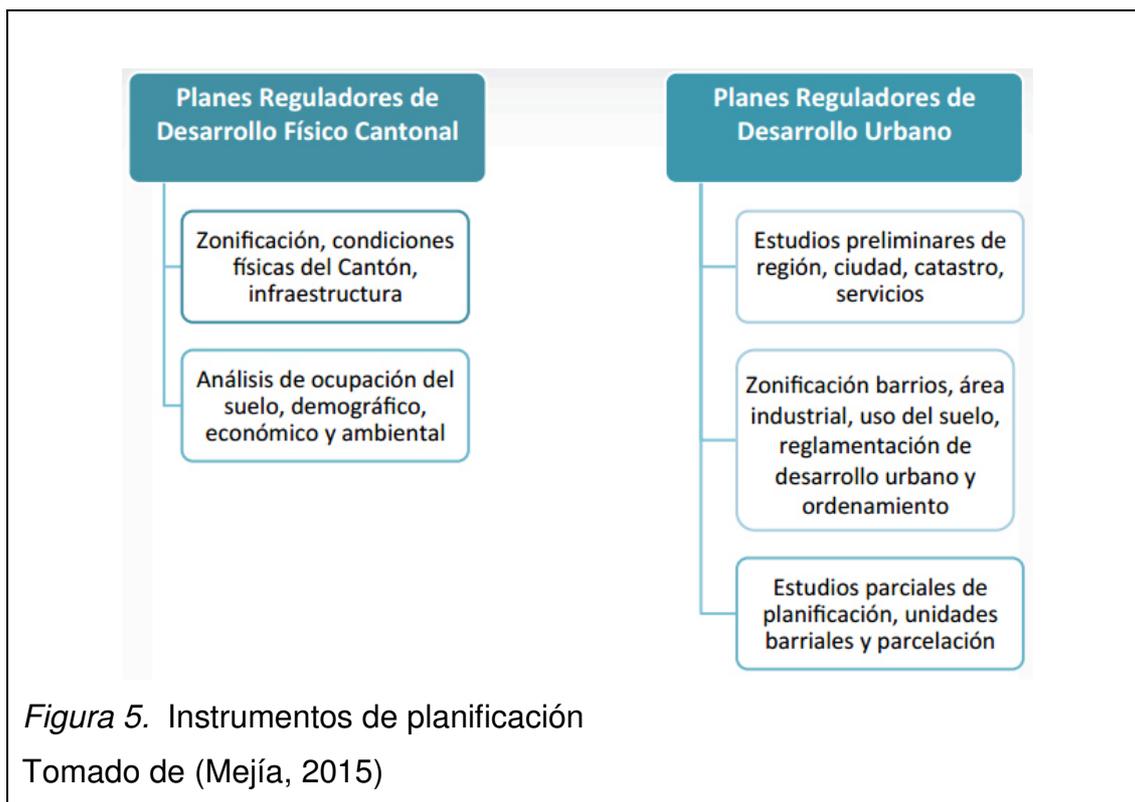
La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) era una norma jurídica, técnico-administrativa y financiera-tributaria que regulaba a las municipalidades, el

desenvolvimiento del municipio y el territorio. Después de algunas reformas y dos codificaciones, obtiene el carácter de “ley orgánica” como consecuencia de la aplicación Constitución de 1998.

Este cuerpo legal con carácter de Ley Orgánica se encontraba dividida en tres aspectos fundamentales que eran: el régimen de competencias (autonomía, estructura funcional y administrativa municipal); herramientas de planificación (planes reguladores de desarrollo físico y urbanístico, obras públicas y expropiaciones) el régimen tributario y financiero (bienes e ingresos municipales, manejo financiero y tributos municipales).



Las herramientas de planificación que presentaba la Ley Orgánica de Régimen Municipal consistían en artículos que hablaban sobre la elaboración y ejecución de planes ordenadores de desarrollo físico cantonales y planes reguladores de desarrollo urbano que analizaban la ocupación y utilización del suelo, densidad poblacional y habitacional.



“Es importante que, en esta norma, ya se fueron concentrando aspectos importantes respecto de la competencia sobre uso y control de suelo, sin embargo se mantuvieron ciertos vacíos en cuanto a la clasificación de suelo y la determinación de usos, pues ambos temas se siguen confundiendo. Además la regulación de usos quedaba limitada al ámbito exclusivamente urbano.” (Asamblea Nacional, s.f.)

El Concejo municipal en el ejercicio de su facultad legislativa cantonal tenía la potestad de crear ordenanzas, acuerdos y resoluciones; conocer los planes, programas de desarrollo cantonal y urbano emitidos por el Alcalde para posteriormente aprobarlos o reformarlos. Además, dentro de la competencia de gestión y control de uso de suelo, el Concejo Municipal dirigía el desarrollo físico y la ordenación urbanística; controlaba el uso de suelo en el territorio del cantón.

“En materia de ubicación territorial, el Art. 307 LORM regulaba el método que permitía discernir la categoría entre lo urbano y lo rural. La norma contenida en dicho artículo, se remitía a una ubicación territorial

diferenciada a un límite legal que era el perímetro urbano, debiéndose, aunque en ninguna parte de la ley se prescribía relacionar dicho perímetro a un proceso obligatorio de planificación territorial por parte del respectivo municipio, no obstante que la LORM sí contenía normas que imponían como obligatoria la planificación y la programación de la obra pública dentro del Plan de Desarrollo.” (Neira, 2014, pág. 77)

A partir de octubre de 2010, entra en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en cumplimiento al mandato constitucional que obliga al órgano legislativo a expedir una ley que regule a los gobiernos autónomos descentralizados, derogando el ordenamiento jurídico que regía a consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales; es decir, Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y más legislación conexas.

La Ley fue derogada específicamente porque las herramientas que presentaba dicha norma ya no eran suficientes para coordinar la planificación del desarrollo y ordenamiento del territorio dentro de nueva organización territorial del Estado, donde se asigna competencias exclusivas y concurrentes a los diferentes gobiernos autónomos descentralizados; además de, un sistema nacional de competencias, mecanismos de financiamiento equitativo y la entidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional. El COOTAD pasa a regular la organización político-administrativa del Estado y la articulación de la planificación local y nacional.

“No contempla articulación entre planificación local y nacional concentrándose principalmente en la regulación de funciones administrativas y mecanismos financieros para la facultad tributaria; las herramientas de planificación de esta Ley se concentran en el uso del suelo (poco se han aplicado); la ausencia de directrices para el desarrollo práctico de las herramientas de planificación generó discrecionalidad administrativa

en las metodologías para la elaboración de planes y dispersión normativa en las regulaciones de ordenamiento del territorio = heterogeneidad de normas, planes y sanciones municipales.” (Mejía, 2015)

Hablar sobre la Ley Orgánica de Régimen Municipal es de gran trascendencia, pues la inclusión del tema de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo en esta norma, permitió a su tiempo dotarles de herramientas para ejercer la planificación en las ciudades e incluir normas de creación de cantones; estructura, funcionalidad y competencias del municipio; planes de desarrollo; impuestos, tasas y contribuciones especiales. Es decir, que pese a ser una ley que incluía normas sobre planificación, esta aún no tenía normas técnicas de uso de suelo, que contrarresten problemas como la especulación del suelo, depreciación de suelos y del valor productivo, inequidad territorial, crecimiento desorganizado de las ciudades, entre otros.

2.1.2 Análisis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de los Gobiernos (COOTAD) es el que regula la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, garantizando la autonomía política, administrativa y financiera en los distintos niveles de gobierno. Además define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

A partir de la publicación en el Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre de 2010, El COOTAD entra en vigencia y deja sin efecto la legislación que regulaba a los distintos gobiernos autónomos descentralizados. El COOTAD es un cuerpo legal codificado que complementa el ordenamiento jurídico ecuatoriano en esta materia.

“El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), fue creado dentro del marco de

administración que pretende liberar de funciones que eran atribuciones del Gobierno Central, para otorgarlas a las diferentes organizaciones menores (regiones, provincias, cantones, parroquias, circunscripciones indígenas, afro ecuatorianas y montubias, y aéreas especiales), tanto en ejecución como en administración y financiamiento”. (Zamora A. & Andrea, 2014, pág. 27)

En las transformaciones constitucionales del 2008, se observa la necesidad de crear un nuevo cuerpo legal, que no sólo regule sino que desarrolle específicamente el título V de la Carta Magna, que trata sobre la Organización Territorial del Estado. “Incorporó en su normativa el nuevo marco constitucional con las respectivas competencias para cada nivel adecuándolas a los nuevos principios constitucionales.” (Neira, 2014, pág. 104)

Los objetivos plasmados en el COOTAD hacen referencia a generar un desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, participación ciudadana y un gran desarrollo económico social de los ecuatorianos; la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; el fortalecimiento del rol del Estado y los diferentes niveles de gobierno; la organización territorial justa e incluyente entre todas las circunscripciones territoriales existentes; la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, que optimice la labor de la administración estatal; una adecuada planificación que permita mejorar los mecanismos de articulación y coordinación de los planes de desarrollo; y la distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno.

“Constan como su motivación las disposiciones constitucionales que establecen una nueva organización territorial del Estado, competencias exclusivas y concurrentes para los gobiernos autónomos descentralizados, un sistema nacional de competencias, mecanismos de financiamiento equitativo y la entidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.” (Ortiz, 2010)

Al hablar de autonomía política, administrativa y financiera el COOTAD señala principios rectores como son: la unidad de todos los niveles de gobierno; solidaridad en generar un desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales; complementariedad de los gobiernos autónomos descentralizados en la articulación de sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo; equidad territorial y la asignación de competencias y recursos que garanticen la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos; participación que tenga como fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones; y finalmente la sustentabilidad del desarrollo que permita impulsar el desarrollo territorial y mejorar el bienestar de la población. Además, el COOTAD incluye un capítulo sobre la participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

“La autonomía política es autogobierno, es la potestad que tienen los propios Gobierno Autónomos Descentralizados para decidir su futuro, bajo su absoluta responsabilidad, dentro de sus competencias exclusivas y en sus territorios. No puede entenderse como exclusiva una competencia, cuando el Gobierno Central puede dictar lineamientos obligatorios, cuando no le compete. El pueblo guayaquileño es partidario de una autonomía plena de los gobiernos locales sobre sus competencias exclusivas, dentro de la unidad nacional.” (Roche, 2015)

“Otro adelanto que contempla el COOTAD es incorporar dentro del proceso de planificación territorial la participación activa de la ciudadanía a través de distintos mecanismos como las asambleas ciudadanas y el consejo de planificación participativa, lo cual garantiza la democracia participativa que recoge la Constitución como un principio transversal de la administración pública.” (Asamblea Nacional, s.f.)

La Organización del territorio en el COOTAD se desarrolla de igual manera que en la Constitución, se habla de división del territorio en regiones, provincias,

cantones y parroquias rurales; además, se define específicamente los requisitos de creación, regulación y fusión de cantones y de parroquias, la conformación de regiones a partir de las provincias, creando un nivel intermedio de gobierno, que viabilice el desarrollo económico local, que con adecuados niveles de planificación y articulación permitan un mayor equilibrio territorial en el país.

Tabla 1. Organización Territorial

Territorio	Gobiernos	Regímenes Especiales	
Regiones	Gobierno Regional	Consejo de gobierno de Galápagos	Circunscripciones Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias
Provincias	Gobierno Provincial	Distritos Metropolitanos Autónomos	
Cantones	Gobierno Municipal		
Parroquias Rurales	Gobierno Parroquial Rural		

Tomado de Senplades, 2010

El Código Orgánico de Organización Territorial determina las características específicas de las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana que ejerce cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado; además, detalla los mecanismos de organización de los consejos provinciales definida constitucionalmente, que asegure la articulación entre consejos provinciales, municipales y juntas parroquiales rurales.

Un aspecto importante que surge con el COOTAD, es la consolidación del gobierno municipal mediante el ejercicio de sus competencias en especial las referentes a la organización y uso de suelo cantonal como elemento determinante para la elaboración de planes de ordenamiento territorial, que en sí, son de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno.

“En lo que se refiere a la competencia de uso de suelo, el COOTAD trae algunas innovaciones en relación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Uno de los principales cambios es incluir dentro del plan de ordenamiento territorial cantonal la regulación sobre uso y control del suelo, es decir, se eliminan los planes reguladores físicos y urbanísticos.” (Asamblea Nacional, s.f.)

Este cuerpo normativo posee varios artículos 54, 55 y 57 que hablan específicamente de la competencia de ordenamiento territorial en materia de gestión y uso de suelo, pero no son suficientes para afirmar que el COOTAD sea un Código de carácter técnico, pues existen aún vacíos en la legislación ecuatoriana que no permiten que los GAD se sujeten a una normativa que en general defina aspectos básicos como por ejemplo la división, clasificación y conceptualización del suelo. En la actualidad los artículos que hacen referencia al tema son los siguientes:

“En lo que se refiere al ordenamiento territorial, el COOTAD señala expresamente que dentro de las atribuciones de ordenamiento territorial, corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y la ocupación del suelo. De esta forma, se logra que los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel de gobierno racionalicen las intervenciones en el territorio de los demás GADs, teniendo en cuenta los principios de coordinación con el fin de que se logre coherencia entre todos los planes de ordenamiento territorial y se eviten conflictos en la ejecución de actividades o proyectos.” (MIDUVI, 2013, pág. 08)

Con la vigencia del COOTAD, se presenta al país una nueva normativa que concibe al suelo en sus múltiples facetas tanto en el ámbito urbana y rural, para mejorar el desarrollo cantonal, el bienestar de los ciudadanos y la disminución de asentamientos irregulares; pero por otro lado, el COOTAD al ser un código de carácter administrativo más que técnico, no regula de manera general la gestión, uso y ocupación de suelo de los GAD's.

“Tanto el COOTAD como el Código de Planificación y Finanzas Públicas establecen entradas interesantes para un ordenamiento territorial, estas normas siguen teniendo un asidero del derecho administrativo que constituyen insumos escasos e insuficientes para lograr los objetivos y metas que se propone cada nivel de gobierno.” (Mejía, 2012, pág. 03)

Por esta razón, es importante formular una norma que articule los instrumentos de planificación y promueva el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural como urbano, sin que se afecte el ejercicio autónomo de dichas competencias.

2.2 Análisis de ciudades con distintas densidades poblacionales

La ciudad es un asentamiento urbano donde sus habitantes coexisten y realizan diversas actividades económicas; posee una alta densidad poblacional (número de habitante por km²) lo que le convierte en un espacio urbano estratégico dentro de un país.

“Las ciudades son aglomeraciones que abarcan extensiones considerables que sobrepasan sus límites, que fueron demarcados históricamente por una decisión política pasada. Hoy una gran ciudad se expande más allá de su área administrativa original, llegando a los espacios de otras ciudades, conformando una gran área metropolitana, que escapa a la administración de la misma, con problemas como recaudación de impuestos, infraestructuras y mantenimiento, por lo que definir una ciudad por su administración se hace prácticamente imposible.” (Bernardi, 2009, pág. 2)

La densidad poblacional de una ciudad permite la configuración y organización territorial de la ciudad (expansión urbana, planificación urbana); el cálculo de la densidad poblacional es el resultado de dividir el número de habitantes por el área urbana.

“Tomando como base la cartografía municipal, es posible obtener los límites del área urbana consolidada con la ayuda de las capas gráficas existentes en los documentos de planificación u ordenación urbana (se debe delimitar el área urbana desarrollada más las nuevas zonas que han sido ya ejecutadas), junto con la comparación con ortofotografías o imágenes aéreas.” (CAT-MED)

Las funciones que cumple cada ciudad son diferentes, puesto que generalmente se especializan en una actividad en especial, pueden ser centros políticos-administrativos, puertos nacionales, centros agrícolas o industriales, o dedicarse al turismo y explotación de recursos naturales.

Según el tamaño y orden jerárquico dentro de un país, a la ciudad se la puede clasificar en ciudades pequeñas, medianas o intermedias y grandes o metropolitanas. “Esta diversidad y dinámica de ciudades vive una gran transformación a nivel de la organización territorial y de los actores, la cual conduce a singulares mutaciones en las formas y contenidos del gobierno de la urbanización y de la ciudad.” (Carrión, 2014).

Una vez explicado el significado de ciudad, la clasificación de la misma de acuerdo a la densidad poblacional en pequeñas, medianas y grandes, es pertinente realizar un análisis de como las ciudades ecuatorianas de acuerdo a su tamaño y número de habitantes han ejecutado las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo; de esta manera se podrá determinar si estos factores son indispensables para realizar una mejor planificación territorial.

2.2.1 Ciudades Pequeñas

Las ciudades pequeñas son aquellas que poseen poca población, disponen de centros de enseñanza, tienen acceso al conocimiento y a la cultura; se encuentran bien comunicadas con áreas dinámicas de desarrollo económico. “Las ciudades pequeñas conforman una nueva relación con el campo, comportándose como intermediarias de la ruralidad con la urbanidad y viceversa.” (Carrión, 2014, pág. 8).

“El fin del centro pequeño es promover productos y servicios para sus habitantes y los del área rural que lo rodea; así, los centros pequeños actúan como puntos de intercambio entre la población rural y los centros mayores” (Instituto de Investigaciones Sociales, Ciudad Universitaria "Rodrigo facio", 1976, pág. 365)

“Ciudades y regiones pequeñas con funciones de organización y estructuración de las potencialidades internas de los territorios. Por lo general son ciudades suministradoras de servicios a nivel territorial y generalmente en conexión con zonas rurales” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, pág. 17)

Un ejemplo de ciudad pequeña es Sangolquí, cabecera cantonal de Rumiñahui, situado en la provincia de Pichincha. Al igual que otras ciudades del Ecuador, en Sangolquí confluyen problemas como la delincuencia, pobreza, falta de ofertas laborales, saturación y congestión en el tránsito vehicular, dificultades en la movilidad urbana y rural, errónea planificación local (inadecuada relación entre los espacios urbanos y rurales), deterioro del medio ambiente, ineficaces e ineficientes políticas en el control y uso de suelo.

“Sin embargo, la ausencia de políticas de ordenamiento del suelo y de mecanismos concretos que fortalezcan la capacidad de planificación y control de los municipios y permitan la articulación con otras esferas de gobierno, ha generado fenómenos urbanos dispares caracterizados por la segregación, altos costos de los servicios urbanos, especulación con el precio de la tierra, procesos informales de construcción y crecimientos urbanos con escasa viabilidad ambiental, entre otros fenómenos contraproducentes para el desarrollo de las poblaciones de las ciudades.” (MIDUVI, 2013, pág. 07)

La cercanía de Sangolquí con la ciudad de Quito también es un motivo importante para estudiar a esta ciudad, pues se lo ha denominado como “ciudad dormitorio”; puesto que, la mayoría de sus habitantes se trasladan todos los días a Quito para cumplir con sus actividades laborales, provocando que en los últimos años la población urbana aumente y se dé un crecimiento del 25 y 40 % de proyectos urbanísticos que han generado la disminución de áreas verdes y de espacios para la actividad agrícola.

“Ciudad pequeña, con 55 km², que se ha convertido en ciudad-dormitorio de Quito, esto ha ocasionado una serie de problemas que estancan el progreso y el desarrollo. Uno de estos problemas es la gran afluencia vehicular en horas pico en el sector de El Triángulo.” (Diario La Hora)

“Sangolquí por su posición geográfica cercana al Distrito Metropolitano de Quito, ha sido vista como un atractivo para muchos migrantes de otros cantones que buscan estar más cerca de la capital. Paralelamente a esto, sucede un fenómeno peculiar, y es que los ciudadanos de Quito, en vista de los problemas sociales, ambientales y de salud conlleva vivir en una ciudad tan grande como esta, han visto en Sangolquí una alternativa que solucionaría sus problemas de vivienda, sin necesidad de abandonar sus lugares de trabajo en la capital, lo que provocó una migración de ciudadanos quiteños hacia Sangolquí, convirtiéndola en una ciudad dormitorio, definida como un lugar lleno de viviendas sin diseño urbano, cuyos habitantes suelen desplazarse a diario a un núcleo urbano cercano y grande para realizar sus actividades laborales. Sumados estos dos fenómenos migratorios, más una falta de planificación inicial, han dado resultado que la zona urbana de Sangolquí crezca de manera muy irregular y desorganizada” (Cañas & López, 2014, pág. 3)

“Los sitios más 'apetecidos' por los constructores están en el área urbana y, preferentemente, en la rural. Sitios como Inchalillo, Selva Alegre, Cashapamba, Albornoz, entre otros. Solo en el sector de Inchalillo (sector urbano) hay alrededor de cinco conjuntos habitacionales construidos.” (Diario El Comercio, s.f.)

“Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que debe existir 9 metros cuadrados de áreas verdes por habitante. El INEC e el VII Censo de Población y VI de Vivienda del año 2010, indica que en el Ecuador el índice verde urbano se encuentra en 4,69 m²/hab, en la provincia de Pichincha es de 18,84 m²/hab, mientras que Sangolquí el

índice verde urbano es de 3,07 m²/hab, esto evidencia que en el país tan solo el 5% de los municipios cumple con la recomendación de la OMS.” (Cañas & López, 2014, pág. 07)

Es lamentable, observar que la norma en este caso no es suficiente para establecer políticas eficientes y eficaces de uso de suelo, controlar la inadecuada relación entre los espacios urbanos y rurales y el deterioro del medio ambiente; puesto que, ni si quiera en el plan de ordenamiento territorial se da una adecuada importancia a actividades como la agricultura, debido a que se considera al comercio como la principal actividad de la ciudad, lo que sin duda es un problema, ya que existe demasiado comercio informal acaparando las calles del centro de Sangolquí como: la Venezuela, Colombia y Riofrio, causando caos vehicular y el uso inadecuado del espacio público.

“Este crecimiento de la construcción ha generado la disminución de áreas verdes y de espacios para la agricultura, que era la principal actividad productiva en la ciudad años atrás. En el Plan de Ordenamiento Territorial, la agricultura se ubica en el puesto número 10, en primer lugar está el comercio al por mayor y menor.” (Diario El Comercio, s.f.)

“En el centro de Sangolquí se encuentra la plaza César Chiriboga, de igual forma en este lugar, se realizan las ferias desde el jueves hasta el domingo, con su gran variedad de productos logra abastecer a la ciudad pero de una manera desordenada, lo cual produce conflictos urbanos como congestionamiento vehicular, acumulación de desechos sólidos en los alrededores de la plaza e inseguridad.” (Cañas & López, 2014, pág. 08)

“La ampliación de la frontera agrícola, la intensificación de la producción de las tierras actualmente dedicadas a labores agrícolas y a la promoción de estas y otras actividades bajo esquemas de desarrollo sostenible, exigen obtener cada vez datos más completos acerca de los recursos naturales y determinar cuáles son los métodos más apropiados para desarrollar y

utilizar cada uno de los recursos. Por ello, uno de los prerrequisitos de una planificación eficiente y de un desarrollo económico exitoso lo constituye, entre otros, el conocimiento de los suelos, sus características, sus limitaciones, sus potenciales y su distribución geográfica, para poder así asignar y ordenar con base en estos atributos, los usos óptimos de cada porción de territorio.” (Vásquez, 1996, pág. 88)

Sangolquí consta de dos parroquias urbanas (San Rafael y San Pedro de Taboada) y dos rurales (Cotogchoa y Rumipamba), en el caso específico de Cotogchoa, la construcción de conjuntos habitacionales, del parque industrial y la división incorrecta del uso de suelo son factores que han contribuido a la disminución de la producción agrícola de productos propios del lugar como: maíz y trigo y de áreas verdes.

La Ordenanza de zonificación, uso y ocupación del suelo de Sangolquí, determina en el capítulo XI, artículo 90 la compatibilidad de usos en el suelo del área rural, donde el suelo agropecuario intensivo (comprende todas las áreas donde se llevan a cabo actividades agrícolas o ganaderas, en una superficie mínima de 20 hectáreas) es incompatible con el suelo residencial e industrial. Los permisos municipales para construir se otorgan muchas veces por el fraccionamiento de las 20 hectáreas en un número menor de hectáreas en donde se construye una gran cantidad de proyectos habitacionales, que igualmente atentan al suelo agrícola del lugar.

“...en Cotogchoa, la construcción de casas, conjuntos habitacionales, el parque industrial y la división del suelo han afectado a la agricultura, lo que ha causado que se pierdan los cultivos de productos característicos de la zona rural como el maíz y el trigo; son pocos los barrios o sectores donde la zona agrícola es preponderante. El presidente del barrio San Juan Obrero, en Cotogchoa recuerda que de niño junto a su padre sembraban maíz, habas, cebada, fréjol; pero que la situación ha cambiado, pues vendió una parte de sus tierras y el resto repartió a sus seis hijos y ninguno le

apostó a la agricultura. La llegada del parque industrial ha influido a la llegada de personas foráneas, siendo esta otra de las razones por la que los moradores le apuntan a la construcción de casas, pues el propósito es arrendar a los trabajadores de estas empresas.” (Diario El Comercio, s.f.)

Sangolquí pese hacer una ciudad pequeña se ha convertido en una ciudad fundamental para el desarrollo económico de la provincia y el país. Por su ubicación privilegiada posee grandes recursos naturales, los cuales deben ser cuidados y preservados para frenar el crecimiento del área urbana; lamentablemente se evidenció que no existe un cumplimiento eficaz y eficiente de la ordenanza de uso de suelo en relación a la compatibilidad de usos de suelo y las áreas verdes necesarias para un correcto desarrollo de la ciudad. El análisis realizado a Sangolquí muestra una vez más, que la norma existente no es suficiente para ordenar y usar óptimamente cada porción de territorio.

2.2.2 Ciudades Intermedias

Las ciudades intermedias son aquellas que desempeñan sus roles a nivel regional, prestan servicios a ciudades pequeñas pueblos y aldeas; representan a nivel territorial diferentes flujos (político, económico, cultural). Las ciudades medianas tienen menor población que las grandes, pero eso no significa que sean menos importantes; son generalmente capitales provinciales. “Las ciudades medias, cumplen una función de articulación de los sistemas urbanos nacionales entre las ciudades metropolitanas y las pequeñas.” (Carrión, 2014, pág. 8)

Estas ciudades establecen una red de relaciones entre núcleos urbanos y entre los núcleos urbanos y rurales; de igual modo se le considera centros de intercambio económico y de interacción social y cultural, que albergan algunos niveles de la administración de gobierno a nivel local; por tal motivo, se la denomina como ciudad “mediadora”.

“Ciudades y regiones intermedias como “ciudades captadoras de procesos” o “ciudades corredores”, con funciones de conexión y comunicación entre áreas metropolitanas y ciudades pequeñas, así como conexiones transfronterizas. Son portadores de identidades y patrimonios fuertes y constituyen además ejes “estructuradores e inductores del desarrollo” y articulación con ciudades pequeñas, para lo cual requieren desarrollar mecanismos de complementariedad y trabajos en redes que permitan su operatividad.” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, pág. 17)

La modernización agropecuaria ha provocado el desarrollo de las ciudades intermedias en cuanto a su tamaño, motivo por el cual las migraciones del campo a estas ciudades han aumentado, pues de esta manera no se rompe el vínculo con las actividades agropecuarias. Además, cuentan con instituciones financieras, de comercio, mejor sistema de salud, transporte (en algunos casos aeropuertos) y educación (universidades).

Ibarra es un claro ejemplo de una ciudad intermedia en la que coexisten y habitan una variedad de culturas, se encuentra en la región norte del Ecuador, pertenece a la provincia de Imbabura y está constituida por cinco parroquias urbanas: San Francisco, El Sagrario, Caranqui, Alpachaca y Priorato; y siete parroquias rurales: San Antonio, La Esperanza, Angochagua, Ambuquí, Salinas, La Carolina y Lita. Según el censo realizado por el INEC en el 2010, la población total de la ciudad de Ibarra alcanza a 181.175 habitantes. La ciudad blanca es el principal centro administrativo de la provincia de Imbabura, lo que la ciudad posee un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), considerado como un instrumento de planificación que genera un desarrollo económico y social; cuyo objetivo es garantizar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, generando un desarrollo sostenible y sustentable que contribuya a un correcto uso del territorio y permita satisfacer equitativamente las necesidades de los habitantes.

En agosto de 2012, entra en vigencia la Ordenanza que reglamenta el uso y ocupación del suelo en la ciudad de Ibarra, normativa que cumplen dos funciones importantes: la revisión de uso y ocupación del suelo urbano y rural; es una ordenanza de responsabilidad social, que posee reglamentos, normas y medidas a seguir; consta de 292 artículos, 2 disposiciones generales y 13 disposiciones transitorias distribuidos en 10 capítulos, que norman no solo la zona urbana sino también la rural. El objetivo principal de crear ordenanzas de este tipo, es regular los espacios y la delimitación del territorio en conjunto con el Plan de Ordenamiento Territorial.

En esta ciudad, según cifras del Municipio cerca del 70% de terrenos vacantes se enmarcan dentro de la especulación del suelo por parte de sus propietarios. Es preciso señalar que esta ordenanza a criterio del Arq. Fernando Carrión², es una norma avanzada en relación a otras ciudades del país, pues contiene normas que regulan hasta el sistema vial urbano y rural, que guarda relación con los contenidos de la planificación Nacional.

“Así también el análisis la superficie del terreno ocupado en la ciudad es directamente proporcional al crecimiento de la población urbana, sin embargo, en la actualidad el crecimiento del territorio ha sido en sentido horizontal, y según datos del PDOT cantonal, esto es producto de la especulación, una forma muy común de encarecer el suelo dentro de la ciudad, que trae como consecuencia, una búsqueda de suelo más accesible en las áreas periféricas de la ciudad que no tienen servicios básicos y están ubicados en zonas de ladera y con construcciones sin las normas emitidas por el municipio.” (Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, Comisión Europea, s.f.)

“En contraposición la ciudad ha venido autogenerando su propio modelo de ordenamiento, caracterizado por un crecimiento horizontal que ha dejado

² Arquitecto, Sociólogo, Investigador en Flacso- Ecuador y Ex Concejal de Quito, analiza la realidad urbana de las ciudades ecuatorianas, noviembre del 2014.

vacíos provocando especulación. Se ha encontrado ocupación de retiros en contra de las formas de implantación establecidas, discontinuidad en las líneas de cielo producto de la diversidad de alturas de edificación, sobreposición de equipamientos que generan conflictos de accesibilidad y movilidad, así como también la concentración de la actividad comercial en el centro de la ciudad.” (Herrera, 2011)

El crecimiento de la motorización y el impacto de las nuevas tecnologías han provocado el sacrificio de los espacios urbanos y residenciales, aumentando la congestión en calles de Ibarra como la Av. Mariano Acosta, ubicada a la entrada de la ciudad. Los nuevos planes de vivienda de Ibarra, se construyen en base a los términos de suburbanización o ciudad difusa, es decir se construyen urbanizaciones que se complementan con parques industriales, parques de oficinas, centros comerciales.

La ordenanza de uso de suelo de Ibarra ha permitido que se reglamente de mejor manera el ordenamiento territorial, pero como se observa en líneas anteriores aún existen problemas, lo que determina la falta de control o la ineficacia de la norma; por lo que, al analizar dicha ordenanza es preciso establecer que a pesar que la ordenanza sea una norma completa y nos habla de temas importantes dentro de la planificación y ordenamiento territorial como: proyectos de urbanización, delimitación de suelo urbano con el rural, clasificación del suelo de acuerdo a sus realidades, términos de edificabilidad. Aún así la ordenanza no cuenta con herramientas que te permitan gestionar el uso de suelo como por ejemplo: captar plusvalías, la venta y transferencia de edificabilidad, compensaciones y obligaciones urbanísticas, reajuste de terrenos, etc., herramientas que sin duda alguna permitirán llevar a la práctica proyectos urbanísticos de vivienda social, evitar la especulación del suelo.

“La gestión del suelo es la acción y efecto de administrar el suelo, con base en un plan de ordenamiento territorial, con el fin de que permita un acceso

y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas, normas y procedimientos previstos en la ley.” (Mejía, 2015)

Las ciudades medias o intermedias como Ibarra, son ciudades que han logrado regular a través de sus ordenanzas el ordenamiento territorial y uso de suelo, pues la ordenanza de uso de suelo expedida en mayo de mayo de 2012 pese a topa términos específicos y fundamentales dentro del tema como construcciones sismoresistentes, prevención contra incendios, red viales, etc.; esta norma aún no cuenta con normas que brinden herramientas de gestión de suelo que ayuden mejorar la calidad de gestión urbana de la ciudad y la vida de sus habitantes, de esta manera la ciudad no solo apuntaría a un desarrollo local sino nacional.

2.2.3 Ciudades Grandes o Metropolitanas

Las grandes ciudades son aquellas en las que existe un importante desarrollo a nivel regional como nacional, puesto que concentran las principales actividades del país y centros de poder administrativo; tienen especial importancia en el campo político, ya que generalmente los gobiernos centrales toman a estas ciudades como sedes de sus gobiernos y es ahí donde se toman las decisiones más importantes en la vida de un país.

“Ciudades y regiones metropolitanas como ciudades puerta, con funciones de centralidad de inversión, capitalidad, vinculación, difusión y enlace de procesos e integración. Presentan gran concentración de actividades económicas y características de infraestructura y servicios globales de alta calidad que permiten relaciones escaladas a nivel regional, nacional e internacional.” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, pág. 17)

La población de una ciudad grande va más allá de un millón de habitantes, aunque el carácter demográfico solo es un factor para establecer un criterio sobre si es una ciudad pequeña, mediada o intermedia. Las ciudades grandes para tener esta denominación deben contar con muchos más criterios o

indicadores; por lo cual, se las considera como áreas extensas que concentran los principales centros económicos, comerciales, de salud y universidades, lo que les permite tener un desarrollo no solo a nivel nacional sino internacional. “Las ciudades metropolitanas asumen la condición de nodo de articulación internacional y de ejes de integración nacional.” (Carrión, 2014, pág. 8)

“Las áreas metropolitanas cumplen un rol importante y de colaboración con los objetivos locales, nacionales y globales. Su principal competencia es la de gestión y entrega de servicios públicos, los cuales se convierten en insumos fundamentales para garantizar el bienestar de la población y el desarrollo de capacidades.” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, pág. 17)

En el Ecuador, un claro ejemplo de ciudad grande es Quito, capital de la República y sede del poder político nacional; se encuentra ubicada en la mitad del mundo y es parte de la provincia de Pichincha. Quito es un Distrito Metropolitano dividido en nueve administraciones zonales (Calderón, Eloy Alfaro, Eugenio Espejo, Los Chillos, La Delicia, Manuela Sáenz, Quitumbe, Tumbaco, Turística La Mariscal). Según datos del INEC para el censo del 2010, Quito tenía una población de 2.239.191 habitantes, la cual en su mayoría habita en la zona urbana de la ciudad. Las proyecciones para el 2020 indican que Quito se convertirá en la ciudad más poblada del Ecuador, ya que durante estos últimos los años los ecuatorianos en búsqueda de un mejor nivel han migrado a esta ciudad.

Tabla 2. Población de Quito

DESCRIPCION	TOTAL DISTRITO	QUITO		
		Urbano	Disperso	RURAL
Superficie Total Ha.	423.050,5	20.253,8	14.704,9	388.091,8
Superficie Urbana Ha.	52.479,0	20.253,8	-	32.225,2
POBLACION 2010	2.239.191	1.609.418	9.115	620.658
2001	1.842.201	1.397.698	13.897	430.606

Tomado de (Secretaría Territorial de Hábitat y Vivienda, s.f.)

La ciudad de Quito junto a Guayaquil alojan los mercados laborales más importantes del país; las políticas de desarrollo urbano de la ciudad provocan la expansión de poblaciones y estructuras económicas, que son parte de economías locales y regionales.

“Los entornos productivos del Distrito Metropolitano, desatan importantes procesos de crecimiento y acumulación económica, que retroalimentan las capacidades y posibilidades de intervención del municipio del municipio del DMQ. Una nueva lógica de articulación que se dinamiza por su exposición directa a mercados regionales y globales.” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, pág. 56)

Quito, al ser la capital es una ciudad que ha crecido aceleradamente, lo que ha provocado que su planificación y ordenamiento territorial no sea del todo ordenado y adecuado; varias alcaldías han trabajado para solucionar los problemas que asechan a la ciudad dentro de esta materia, por tal razón han creado varias ordenanzas, que regulen de una manera más técnica aspectos que el COOTAD no trata.

“En lo que se refiere al ordenamiento territorial, el COOTAD señala expresamente que dentro de las atribuciones de ordenamiento territorial, corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos

el control sobre el uso y la ocupación del suelo. De esta forma, se logra que los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel de gobierno racionalicen las intervenciones en el territorio de los demás GADs, teniendo en cuenta los principios de coordinación con el fin de que se logre coherencia entre todos los planes de ordenamiento territorial y se eviten conflictos en la ejecución de actividades o proyectos.” (MIDUVI, 2013, pág. 08)

La ciudad capital cuenta con Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) que consta en la ordenanza No. 172, en el 2011 que se produce una modificatoria al anexo once de esta ordenanza, que habla sobre el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, modificatoria que se encuentra en la ordenanza No. 447 que instrumenta la planificación territorial y normas específicas para el uso, ocupación y fraccionamiento del suelo. Además, Quito posee la ordenanza No. 172 que trata sobre el Régimen Administrativo del Suelo, que es reformada con las ordenanzas No. 432 y 458 con el objetivo de implementar procedimientos técnicos y administrativos (sanciones y correctivos).

El Plan de Metropolitano de Ordenamiento Territorial plasma los proyectos de vialidad y movilidad, la profunda renovación urbanística, la creación de nuevos parques distritales, centros de salud y educación. Crea programas y proyectos para la protección de los recursos naturales y de desarrollo hacia el comercio exterior.

De igual manera, se ha generado distintos Planes como es: el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), que a partir del 2001, se ha convertido en un instrumento operativo para orientar el desarrollo de la ciudad y que ha logrado que en Quito se produzcan importantes transformaciones sociales, económicas, políticas que fortalezcan el modelo de una ciudad de crecimiento físico compacto.

Existe también, un Plan especial del Centro Histórico de Quito que busca lograr que esta zona, considerada Patrimonio Cultural de la Humanidad, mantenga su esencia, pese al crecimiento y urbanización acelerada de la ciudad; siendo su objetivo principal el de valorar, cuidar y preservar esta legado histórico y joya arquitectónica.

El Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito, comprende una serie de programas y proyectos, que se presentan como parte del plan estratégico, de gobierno y de desarrollo territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que buscan establecer un nuevo modelo de desarrollo urbano que frene el crecimiento urbano, desconcentrar servicios, reducir desplazamientos y el reordene el territorio de la ciudad.

“La estrategia urbanística de “volver al centro” es económicamente más rentable, porque implica el aprovechamiento racional de la concentración de equipamientos y servicios que suelen estar disponibles en esa parte del territorio urbano, favoreciendo además la población usufructuaria con menores desplazamientos para el disfrute de esas ventajas.” (MIDUVI, 2013, pág. 28)

Existen infinidad de proyectos (Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Tumbaco, Plan el Panecillo, Plan la Alameda, etc.) que han logrado que la ciudad capital sea un referente para el ordenamiento territorial, gestión, control y uso de suelo a nivel nacional; es preciso señalar que para convertirse en un referente internacional Quito aún debe trabajar para mejorar sus políticas públicas, que beneficien un desarrollo urbano e carácter sostenible.

En Quito, como en otras ciudades del Ecuador, existen ordenanzas que regulan y controlan el uso de suelo; razón por la cual, es preciso señalar la necesidad o no, de una ley técnica de ámbito nacional que fortalezca el ejercicio de las competencias exclusivas de los GAD's municipales, mejore la planificación participativa en las distintas esferas de gobiernos y sobre todo mejore la eficacia

dentro de la administración pública; pues de no ser el caso, se entenderá que todas las ciudades en el país poseen el mismo desarrollo territorial.

Una vez analizadas varias ciudades ecuatorianas con distintas densidades poblacionales en materia de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo, es de relevancia señalar que en la actualidad a nivel de Latinoamérica existe una gran coyuntura urbana, pues la nueva funcionalidad de la ciudad exige el fortalecimiento normativo de los municipios que le dé un mayor protagonismo dentro de las ciudades.

El crecimiento demográfico y las dinámicas de urbanización de las ciudades no solo en el Ecuador sino en toda Latinoamérica, han provocado que existan diversas situaciones urbanas que imposibiliten tener un modelo único de gobierno, marcos institucionales rígidos y peor aún que los municipios enclaustrados sean incapaces de ejercer su autonomía.

En las ciudades, cualquiera que sea su densidad poblacional deben tener como política pública local y nacional un eficaz ordenamiento territorial, que comprenda un conjunto de políticas autónomas, democráticas y participativas, que genere una adecuada planificación y gestión territorial, que beneficie también al desarrollo de planes nacionales basados en políticas sociales, económicas y ambientales con responsabilidad social.

Por último, al analizar este tipo de ciudades dentro del Ecuador, se observa las dificultades y obstáculos por las que han pasado las autoridades y equipos técnicos municipales, para tratar de resolver los problemas que ha generado el ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo. Según lo detallado anteriormente, en algunas ciudades de Ecuador existen ordenanzas de uso de suelo pero no son ordenanzas que puedan solucionar los problemas tanto técnicos y jurídicos dentro de la materia.

2.2.4 Diferencias y semejanzas de los contenidos de las ordenanzas de uso de suelo de Sangolquí, Ibarra y Quito

La ordenanza No. 172 del 30 de diciembre de 2011, establece el régimen administrativo del suelo del Distrito Metropolitano de Quito y contiene artículos innovadores referentes a proyectos de subdivisión, reestructuración parcelaria, planificación preventiva, construcciones sismo resistente, suelo creado. Como se mencionó con anterioridad Quito posee un plan de uso de suelo; por este motivo, la mayoría de disposiciones de la mencionada ordenanza hacen referencia al Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS) que se ha convertido en un instrumento de planificación territorial, que determina parámetros sobre el uso, ocupación y habilitación de suelo.

En Ibarra, la ordenanza que regula el uso de suelo fue expedida el 28 de mayo de 2012 y trata temas fundamentales como: la clasificación y subclasificación del suelo, reglamenta las actividades que se realizan alrededor del tipo del suelo (mecánicas, hoteles, recursos naturales), uso del agua, uso patrimonial, uso creado, ocupación de suelo de sitios arqueológicos de valor histórico cultural, de espacios públicos, sistema vial, construcciones sismo resistentes, etc.; de igual manera, Sangolquí posee una ordenanza que reglamenta el uso y ocupación del suelo, pero no cuentan con artículos referentes a proyectos de subdivisión, reestructuración parcelaria, planificación preventiva, construcciones sismo resistentes. Esta ordenanza es de suma importancia, ya que a pesar de ser una ciudad pequeña, las autoridades locales han visto la necesidad de reglamentar el uso de suelo para lograr una adecuada planificación y ordenamiento territorial y tratar de solucionar los problemas que aún existen en esta ciudad.

La Ordenanza de zonificación, uso y ocupación del suelo de Sangolquí coincide en ciertos criterios con la ordenanza de Quito como son: la altura de edificaciones que tanto Sangolquí (art. 38) como Quito (art. 92) establecen que la altura asignada para los distintos tipos de edificación se determinará de acuerdo a la zonificación establecida en las presentes ordenanzas.

Quito y Sangolquí en sus respectivas ordenanzas señalan una clasificación diferente del suelo industrial, por ejemplo: en el caso de Sangolquí en el art. 17 establece que se denominará agroindustrias e industrias de bajo y mediano impacto de acuerdo a los procesos e insumos que emplea la actividad productiva de la ciudad; mientras que, en Quito el suelo industrial (art. 48) es de bajo impacto, mediano impacto, alto impacto y de alto riesgo, al igual que la clasificación que consta en el art. 38 de la ordenanza de reglamentación de uso y gestión de suelo de Ibarra del 28 de mayo de 2012.

La clasificación de suelo industrial de Quito e Ibarra es diferente a la de Sangolquí, puesto que puede deberse a la inexistencia de una norma nacional, técnica, urbanística que fije conceptos mínimos sobre lo que es un suelo industrial y sus subclasificaciones que posteriormente se adapte a las distintas realidades de las ciudades; ya que si tomamos el caso de otra ciudad con similares características a las de Sangolquí (posee ordenanza de uso de suelo, cercanía a ciudades importantes, ciudad pequeña, con gran cantidad de suelo rural y agrícola) como es el caso de Azogues que en su ordenanza de reglamentación de uso de suelo urbano y rural, expedida el 03 de marzo de 2009, indica que en el art. 16 el suelo industrial se clasificará en suelo industrial de bajo, mediano, alto impacto e industria de alto riesgo, clasificación similar a la de ciudades medianas y grandes como es el caso de Ibarra y Quito.

En el artículo 212 de la ordenanza de Ibarra como en el artículo 122 de la ordenanza de Quito, se refieren a las construcciones sismoresistentes, mientras que ese tipo de especificaciones no se tratan en la ordenanza de Sangolquí. En el art. 71 de la ordenanza de Sangolquí no se establecen plazos para realizar las obras en las habilitaciones de suelo, a diferencia del art. 82 de la ordenanza de Quito, en donde se establecen los plazos para la habitación de obras de infraestructura.

Existen contenidos similares en la ordenanza de Quito (art. 92, inciso segundo) como en la de Sangolquí (art. 37) referentes a la altura de edificaciones y los

incrementos de número de pisos. Es preciso señalar que, ordenanzas como la de Ibarra que consta de más de 250 artículos, son mucho más específicas y detalladas que la de Sangolquí; ya que en el caso de Quito, la ordenanza No. 0172 de 2011, que ha sido mencionada a lo largo de este capítulo, establece que las especificaciones de clases de uso de suelo, medidas de estacionamientos, de calles y avenidas constarán en el PUOS (Plan de uso y ocupación del suelo) que ni Ibarra ni Sangolquí tienen, pero que sin duda alguna este plan ha servido de muestrario para ordenar otras ciudades.

Al comparar estas tres ciudades, se observa como Quito al ser la capital del Ecuador durante años ha buscado planificar de mejor manera su territorio; debido a que, cuenta con un serie de planes de ordenamiento territorial de las diferentes zonas, aspecto que no todas las ciudades lo tienen presente para una adecuada planificación, que posteriormente les permita emitir ordenanzas específicas de uso de suelo.

Establecer ciertas semejanzas y diferencias entre estas ordenanzas es indispensable dentro de este trabajo de investigación, puesto que al existir distintos contenidos mínimos, se puede observar que aún existen problemas en la elaboración de este tipo de ordenanzas; puesto que en algunos casos no se adecuan a la realidad de la ciudad, sino son meras copias de otras ordenanzas, o simplemente no regulan ciertos aspectos que son necesarios para lograr un mejor ordenamiento territorial y uso de suelo.

2.3 Análisis en el Derecho Comparado

El Ordenamiento Territorial comprende un conjunto de políticas sociales, culturales, ambientales y económicas, se encarga de gestionar a través de los planes de ordenamiento territorial el uso óptimo los suelos urbanos y rurales.

“Es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, considerando las

condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se desarrollan en el territorio; garantizando el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida.” (Ministerio del Ambiente del Perú)

“En efecto, esta técnica de ordenación del espacio, según la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio, debe tener un conjunto de objetivos precisos inspirados en los siguientes principios: desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y finalmente la utilización racional del Territorio.” (Bermejo, 1994, pág. 455)

En América Latina coexisten diferentes políticas y planes territoriales que no articulan políticas nacionales, lo que da como resultado una gestión territorial contradictoria y muchas veces confusa. Se ha creado normas constitucionales, leyes orgánicas como ordinarias que por lo general tratan la mayoría de aspectos que comprende la organización territorial.

“En un escenario de transformaciones provocadas por los procesos de globalización, las reformas económicas, la desregulación y la introducción de nuevos enfoques en la gestión urbana, no sorprende que estos programas hayan sido blanco de una gran controversia. Su escala y complejidad suelen incitar la aparición de nuevos movimientos sociales, redefinir oportunidades económicas, poner en duda marcos normativos de desarrollo urbano y reglamentos del uso de suelo, exceder las arcas municipales y ampliar escenarios políticos, todo lo cual altera la función de los grupos de interés urbanos. A esta diversidad de factores se le agrega la complicación del largo marco temporal que requiere la ejecución de estos grandes proyectos urbanos, usualmente excediendo los periodos de los

gobiernos municipales y los límites de su autoridad territorial.” (Lungo & Smolka, 2005)

Existen varios desequilibrios en el territorio de los países latinoamericanos como es el deterioro ambiental en algunas áreas, crecimiento urbano acelerado y desordenado (concentración territorial económica y poblacional) y la diferencia en el desarrollo regional; por lo cual, las políticas en materia de territorio y uso de suelo en estos países están enfocadas en resolver estos problemas.

“Nuestra región de América Latina y el Caribe sigue presentando los más altos niveles de urbanización y descentralización entre las regiones en desarrollo, pero arrastra igualmente una fuerte tradición de inequidad, con una gran brecha socioeconómica en el Derecho a la Ciudad. Por ende, será necesario armonizar el perfeccionamiento de los procesos de urbanización y descentralización para que puedan apoyar con más eficiencia la superación progresiva de esa brecha, todo ello contribuyendo para el aumento de la sostenibilidad urbana local.” (MIDUVI, 2013, pág. 30)

Como parte de este trabajo de titulación, se realizará un análisis por medio del derecho comparado a normas, políticas en materia de ordenamiento territorial, gestión y control de uso de suelo entre Ecuador y Colombia, que será de gran ayuda para determinar si, la legislación ecuatoriana vigente es suficiente para regular el tema de ordenamiento territorial o es necesario realizar cambios en las mismas; de esta manera, mejorare la planificación y ordenamiento territorial, gestión y control de uso de suelo.

Tabla 3. Normas que rigen el ordenamiento territorial

País	Norma de Soporte
Colombia	Ley de Desarrollo Territorial (ley 388 de 1997) y LOOT (ley 1454 de 2011)
Ecuador	Constitución del Ecuador 2008, COOTAD 2010

Tomado de (ILPES, s.f.)

Tabla 4. Órgano rector que rigen el ordenamiento territorial

País	Órgano Rector Nacional
Colombia	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Tomado de (ILPES, s.f.)

Es preciso señalar que Ecuador no posee una ley general con aspectos científicos y técnicos que regule el ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo; sus políticas se basan en desarrollar planes nacionales que brinden parámetros, reglas o directrices que permitan desarrollar planes sectoriales de acuerdo la división política del país; en el caso colombiano, a partir del 2011 este país cuenta con una Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial de carácter nacional, que si bien es cierto comprende un adelanto en la legislación colombiana, aún coexisten problemas que no han permitido un adecuado desarrollo del territorio.

2.3.1 Ecuador

La Constitución de 2008 trae consigo un nuevo modelo político que fortalece al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando las competencias y funciones de cada uno, este modelo hace énfasis en el territorio (territorialización de la política pública, planificación y el ordenamiento territorial, fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural, nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas). La articulación de modelos territoriales de desarrollo endógeno es necesaria para el fortalecimiento de la planificación y asignación de los recursos económicos de manera equitativa.

El ordenamiento territorial en el Ecuador comprende un instrumento de planificación para armonizar y ordenar las decisiones trascendentales e indispensables para solucionar los problemas causados por asentamientos humanos, impulsar el desarrollo de las actividades económico-productivas y aprovechamiento de los recursos naturales; permite el establecimiento de

lineamientos para la elaboración de un modelo territorial que persista a través de los años en cada nivel de gobierno.

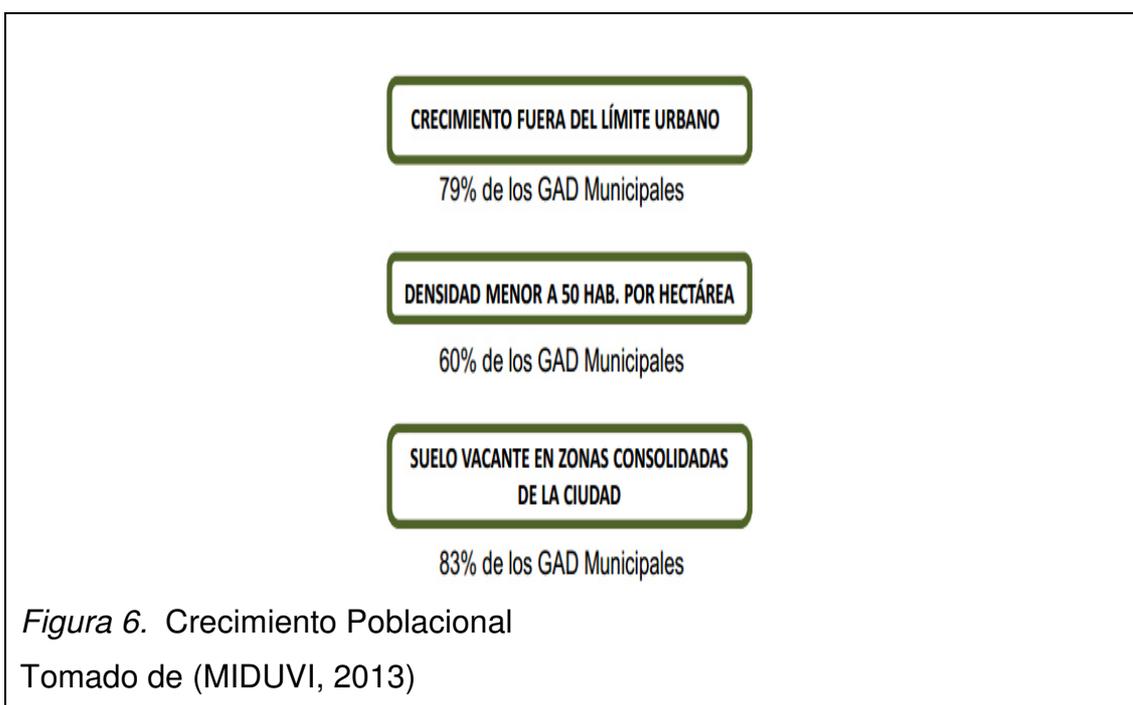
Uno de los objetivos que busca cumplir el ordenamiento territorial ecuatoriano es: corregir los desequilibrios territoriales que existen entre el campo y la ciudad; la Planificación Territorial en cambio, es el modelo territorial en consecución de un objetivo y las respectivas acciones para lograr implantarlo, garantiza el ordenamiento territorial; finalmente, la Gestión Territorial comprende el manejo del sistema territorial para llegar hacia el modelo establecido.

Los planes de Ordenamiento Territorial se aplican a todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados a nivel regional, provincial, municipal y parroquial; estos planes son desarrollados y ejercidos por los gobiernos inferiores a través de las pautas que generan los planes del gobierno nacional.

“La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno, en atención a la planificación nacional y en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.” (SENPLADES, s.f.)

La gestión y uso de suelo como tema específico dentro del Ecuador, define al suelo como soporte físico de las actividades que ejercen cada uno de los habitantes del país, cuyo objetivo es el desarrollo integral, sostenible y sustentable, que lleve a cabo correctas estrategias territoriales. Cabe recalcar, que el COOTAD siendo la norma rectora en materia de ordenamiento territorial, no establece artículos específicos y de carácter técnico-urbanístico que permitan gestionar y regular el uso de suelo, no sólo a nivel nacional sino regional, provincial, municipal; lo que ha causado que, se genere problemas en el desarrollo urbano, gestión y uso de suelo en el país en general.

La problemática en el Ecuador sobre desarrollo urbano, gestión y uso de suelo abarca aspectos como: desorden urbano (crecimiento urbano sin control, suelo servido subutilizado, urbanización en zonas de alto riesgo y urbanización de suelos agrícolas); mayor número de asentamientos de hecho (oferta de vivienda insuficiente, población más pobre en asentamientos precarios y periféricos); y manejo catastral limitado (información catastral incompleta y desactualizada, limitaciones tecnológicas, gestión precaria e insuficiente).



El Nuevo marco constitucional y los nuevos proyectos legislativos que actualmente se encuentran en tratamiento y aprobación en la Asamblea Nacional, son considerados como un soporte jurídico que permitirá una mejor gestión territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por ello, es fundamental identificar y fortalecer las capacidades de planificación y coordinación entre el Gobierno central y los GAD's; de tal modo que, se pueda llevar a cabo un modelo de planificación que articule los Planes y Programas Nacionales de Desarrollo con los locales, que conozca los impactos de las intervenciones en los territorios y las experiencias positivas de gestión territorial desarrolladas e implementadas en los últimos años por los distintos niveles territoriales de gobierno.

En materia de catastro, Ecuador no posee una ley que defina y regule de manera general el sistema de gestión catastral a nivel nacional; los gobiernos autónomos descentralizados municipales son los encargados a través de ordenanzas de la estructuración y actualización de su información catastral. Se busca disminuir la gran diversidad de realidades que causa la dispersión de estructuras de datos que existe en todo el país.

“El territorio ecuatoriano fue siendo descubierto paulatinamente y registrado de diferentes formas a lo largo de sus historia. En esta larga evolución del sistema de publicidad inmobiliaria puede afirmarse que los trabajos sistemáticos de catastro en el país sólo iniciaron formalmente a partir en 1949 bajo las directrices de un decreto que organizaba la gestión municipal en el país.” (Erba, 2007, pág. 416)

En el Ecuador a partir del 2014, la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional generó un anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Uso de Suelo; dicho proyecto busca coordinar la competencia de ordenamiento territorial entre todos los niveles de gobierno, establecer parámetros generales que permitirán a los municipios ejercer su competencia de uso y gestión del suelo, fortaleciendo de esta manera la capacidad de los municipios de mejorar los mecanismos de planificación y gestión del suelo, beneficiando el desarrollo urbano de las ciudades.

“Continuando el proceso de instrumentalización de la planificación territorial y urbana en el Ecuador, ahora se discute una propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, que pretende fortalecer el liderazgo municipal en la gestión y uso del suelo, mediante el establecimiento de instrumentos más modernos y eficientes de planificación y herramientas de gestión, así como la determinación de las competencias de los diferentes niveles de gobierno.” (MIDUVI, 2013, pág. 28)

Actualmente, el país todavía no posee una norma técnica urbanística (ley orgánica), pues históricamente el ordenamiento territorial y en especial el uso de suelo dentro de los GAD's municipales han sido competencias reguladas a través de ordenanzas municipales, que según se ha ido investigando no son suficientes para normar el tema e ir solucionando los problemas generados en torno a esta materia. En el 2014 nace la posibilidad de crear una ley de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo que oriente a los administradores a establecer procesos técnicos, que permitan la elaboración de planes de ordenamiento territorial con contenidos mínimos (infraestructuras, urbanismo, suelos, desarrollo rural) y sirva de guía para lograr un mejor y correcto ejercicio de las mencionadas competencias, que fortalezca el control político de los municipios, en especial respetando la autonomía concedida legal y constitucionalmente.

2.3.2 Colombia

En el caso colombiano, el tema de la normativa sobre ordenamiento territorial y uso de suelo se enmarca desde la Ley 2811 de 1974, que señala que el uso de los suelos debe realizarse de acuerdo al potencial y clasificación de suelos, sus escenarios y factores constitutivos. Igualmente se establece que el suelo debe ser aprovechado de manera que mantenga su integridad física y su capacidad de producción. En 1979 con la promulgación de ley 9 (Código Sanitario), que es la que introduce dentro de las competencias municipales normar el uso de suelo urbano. La Constitución Política de 1991, constaba de un ambiguo articulado sobre la organización territorial del Estado, descentralización planificación del uso y ocupación del territorio.

“En el Título XI de la Constitución Política Nacional de Colombia del año de 1991, en donde se abordan de forma complementaria aspectos propios de la descentralización colombiana, así como las orientaciones del proceso de ordenamiento territorial en el país. Entre otros aspectos tenemos:

- a) Los municipios se convirtieron en los responsables de la ordenación del desarrollo de su territorio.
- b) Se promovieron procesos asociativos entre los entes territoriales para la prestación de servicios.
- c) Se planteó la necesidad de conformar provincias y regiones administrativas de planificación y la importancia de fortalecer el papel de las áreas metropolitanas existentes.
- d) Se crearon las corporaciones autónomas regionales con funciones de protección y vigilancia ambiental regional, y se dio continuidad a las áreas metropolitanas.
- e) Se planteó la constitución de nuevas figuras territoriales como las entidades territoriales indígenas, al igual que la titulación colectiva de tierras para comunidades afrocolombianas. (...)" (Carrión Barrero, 2008)

"Pero la Constitución de 1991 fue aún más allá: primero, no solo amplió el principio que la propiedad es una función social que implica obligaciones sino que estableció que además le es inherente una función ecológica y señaló que en caso de expropiación la indemnización se fijará teniendo consultando los intereses de la comunidad y del afectado." (Maldonado, 2004)

"Los municipios se convirtieron en los responsables de la ordenación del desarrollo de su territorio, se promovieron procesos asociativos entre los entes territoriales para la prestación de servicios, se planteó la necesidad de conformar provincias y regiones administrativas de planificación y la importancia de fortalecer el papel de las áreas metropolitanas existentes. Se crearon las corporaciones autónomas regionales con funciones de protección y vigilancia ambiental regional, y se dio continuidad a las áreas metropolitanas. Se planteó la constitución de nuevas figuras territoriales como las entidades territoriales indígenas, al igual que la titulación colectiva de tierras para comunidades afrocolombianas." (Carrión Barrero, 2008)

En 1994, se da paso a ley orgánica de planeación (ley 152) que establece la implementación de planes de ordenamiento territorial en los diferentes municipios y distritos del país; a partir de 1995, se presentaron más de diez proyectos de Ley Orgánica que no tuvieron éxito. En cambio en 1997, surge la ley 388 que no solo regula los planes de ordenamiento territorial municipales, distritales sino también los planes metropolitanos. Igualmente esta ley establece que el ordenamiento del territorio tiene por objeto la planificación económica, social y ambiental, el desarrollo sostenible, que se da a través del establecimiento de estrategias territoriales de uso, ocupación y gestión del suelo; fortalecimiento de la planificación ambiental que incorporé al suelo desde su oferta ambiental; en sí la ley presenta normas sobre la gestión y sostenibilidad de suelo.

“En cuanto a la vertiente planificadora, ésta también tiene su origen en la Constitución Política (Art. 311) y fue incorporada en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y desarrollada por la Ley 388 de 1997 (Ley de planificación territorial municipal), lo que obligó a los municipios colombianos a realizar planes de ordenamiento territorial (POT). Adicionalmente, en el año 2002 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) introdujo el ordenamiento de cuencas hidrográficas y la legislación indígena introdujo los planes de vida para los resguardos y territorios de estas comunidades, lo que sumado a la confrontación armada y a las condiciones sociopolíticas existentes en el territorio nacional, hacen de la gestión territorial algo sumamente complejo.” (Massiris Cabeza, 2008, pág. 9)

“1997 – Aprobación de la Ley 388/97, Ley de Desarrollo Territorial, que define los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión del suelo, aunque no regule las competencias entre diferentes niveles de gobierno. Esta Ley tiene entre sus principios la función social del urbanismo, la función social y ambiental de la propiedad, la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por la urbanización y la prevalencia del

interés general sobre el particular. Clasifica el suelo en urbano, de expansión y rural, previendo la existencia de tratamientos urbanísticos en sectores homogéneos.” (MIDUVI, 2013, pág. 24)

“Esta ley fue expedida como una reforma a la Ley 9ª de 1989, es decir, que se pretendió dar continuidad al objetivo de una reforma urbana. En su elaboración se afirma una preocupación clara por el tema del ordenamiento o planeación territorial, que traduce una reivindicación del papel de la planificación urbanística en sus distintas dimensiones, articulada la gestión del suelo o intervención en el mercado de la tierra y al otro sistema de planeación vigente en Colombia, el desarrollo económico y social.” (Maldonado, 2004)

La aplicación de la ley 388 y del Decreto 3600 de 2007 han contribuido con la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales restringen la urbanización de los suelos destinados actividades agropecuarias; definición de zonas de riesgo, y dan a conocer las capacidades de los suelos como filtro de contaminantes. En el año 2000, la Corte Constitucional de Colombia señaló que la Constitución Política Colombiana poseía varias deficiencias en materia de ordenamiento territorial y uso de suelo, es por esto que en la sentencia C-795 del mismo año, afirma que: la función de ordenamiento del territorio debe definir de manera planificada, participativa, la gestión del uso de suelo con orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, económico y cultural.

“2000 – Primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, impulsado por el alcalde Enrique Peñalosa, que apuesta por la expansión de la zona norte de la ciudad y crea varias empresas municipales relacionadas a la gestión urbana.

2003 – Segundo POT de Bogotá y revisión del POT del año 2000, impulsado por el alcalde Antanas Mockus.” (MIDUVI, 2013, pág. 25)

En la siguiente tabla, se presenta un cuadro de resumen sobre las leyes, decretos nacionales con impacto en el ordenamiento territorial de Colombia hasta el año 2007:

Tabla 5. Principales leyes colombianas con impacto en decisiones sobre ordenamiento Territorial hasta el 2007

Ley sobre planificación	Alcances
Decreto Ley 2811 de 1974	Se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
Decreto Ley 1333 de 1986	Expide el Código de Régimen Municipal
Ley 9 de 1989	Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.
Ley 3 de 1991	Creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se reforma el Instituto de Crédito territorial.
Ley 21 de 1991	Aprobación del Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
Ley 70 de 1993	Reconocimiento de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico.
Ley 99 de 1993	Creación del Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental.
Ley 128 de 1994	Expedición de la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
Ley 134 de 1994	Normas sobre mecanismos de participación ciudadana
Ley 136 de 1994	Normas tendientes a modernizar organización y funcionamiento de los Municipios.
Ley 152 de 1994	Establecimiento de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Ley 191 de 1995	Se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera
Ley 388 de 1997	Se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991
Ley 400 de 1997	Adopción de normas sobre Construcciones Sismo Resistentes
Ley 507 de 1999	Se modifica la Ley 388 de 1997

Ley sobre planificación	Alcances
Ley 521 de 1999	Aprobación del "Acuerdo sobre planificación de asentamientos humanos en los pasos de frontera entre la República de Colombia y la República del Ecuador".
Ley 546 de 1999	Se dictan normas en materia de vivienda que deben sujetarse al Gobierno para regular un sistema especializado para su financiación; creación de instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación; se dictan medidas relacionadas con los impuestos.
Ley 614 de 2000	Se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.
Ley 617 de 2000	Se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se dictan normas que fortalecen a la descentralización.
Ley 675 de 2001	Se expide el régimen de propiedad horizontal
Ley 708 de 2001	Normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social.
Ley 715 de 2001	Normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política.
Ley 810 de 2002	Modificatoria a la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.
Ley 902 de 2004	Se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997.
Ley 1083 de 2004	Se integran normas sobre planeación urbana sostenible.
Ley 1151 de 2007	Plan nacional de desarrollo 2006-2010
Ley 1152 de 2007	Se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Tomado de (MINAMBIENTE, s.f.)

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 plantea la incorporación del territorio en la planeación del desarrollo de acuerdo a la región para dar un tratamiento en base a sus particularidades y diferencias, de este modo se estructura un país, aprovechan los esfuerzos, las ventajas de cada territorio.

En el 2011 entra en vigencia la ley orgánica de ordenamiento territorial 1454, que establece parámetros técnicos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial municipales, convirtiéndolos en instrumentos de gestión territorial que se incorporan a los planes de desarrollo nacional, que organizan y descentralizan el territorio.

“Sus contenidos se desprenden de las dimensiones del OT, a saber: la diversidad que alberga el territorio, la organización institucional del Estado y su despliegue territorial, la forma como se da el crecimiento económico a nivel territorial, la organización social, cultural y política, los procesos de transformación, ocupación y utilización del territorio y de los recursos que alberga.” (Bustamante, 2014)

“En síntesis, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es un catálogo de las asignaturas pendientes: no avanza un ápice en materia de autonomía territorial (artículo 1 de la CN); no resuelve nada de fondo y ha generado mucha insatisfacción entre los especialistas; pero, lo más grave, desconoce el mandato constitucional: un caso de “omisión legislativa absoluta” (Bustamante, 2014)

“Luego de más de diecinueve años de promulgada la Constitución Política de 1991 el Estado colombiano no había podido expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial a través del organismo competente. El constituyente al crear el artículo 288 manifestó que la ley orgánica definiría la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y la distribución de las mismas entre la Nación y los entes territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo dicho mandato resulto infructuoso durante muchos años.” (Mosquera, 2012)

La planeación y gestión de suelo de Colombia, ha llevado a cabo varios proyectos en los diferentes Departamentos, como por ejemplo el Proyecto “Juan

Bobo-Medellín” el cual ha conseguido mejorar las condiciones de habitabilidad y estructura; reordenación urbanística que permita el acceso a suelo para equipamientos, zonas verdes, legalización de vivienda y el suelo, para evitar desplazamientos, expropiaciones y facilitando la inclusión social.

“El proyecto hace parte del programa de Mejoramiento de Barrios, estrategia de la Administración Municipal de Medellín para acompañar la formación de barrios populares y evitar su deterioro, que se aplica en zonas de urbanización informal según su estado de consolidación. Es una intervención integral por microterritorios que se compone de actividades en el espacio público y gestión en la conexión de servicios públicos, el equipamiento comunitario y la concientización sobre el cuidado del medio ambiente. La consolidación habitacional Nuevo Sol de Oriente (Juan Bobo), modelo replicable internacionalmente, se vislumbró desde el 2005 como un mega proyecto en el que, sin desalojar a nadie, se ganó la confianza de la comunidad residente en el sector y con un trabajo técnico y social muy comprometido, donde se le dio participación permanente a los habitantes y se ejecutó una intervención integral que les mejoró la calidad de vida. La Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, además de concebir esta innovadora propuesta de gestión habitacional en la ciudad, también fue la encargada de gestionarla y ejecutarla. Esta gestión también fue clave en el proceso de elección, en el que no solo se evaluaron las bondades arquitectónicas y de hábitat de Juan Bobo, sino la viabilidad de gestionar de forma adecuada y transparente- los dineros oficiales.” (Portafolio, s.f.)

En materia de catastro territorial, Colombia busca cumplir con su Constitución, en lo referente a la elaboración y actualización del mapa de la República, determinar políticas y ejecutar los planes nacionales en materia de Cartografía, Catastro, a través de la información catastral, ambiental y georreferenciada, que finalmente logren mejorar la planificación y ordenamiento territorial.

“En la capital Bogotá la entidad ejecutora del catastro es la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. En las ciudades de Cali y Medellín son responsables las Oficinas de Catastro Municipal y en el Departamento de Antioquia, las Oficinas de Catastro Departamental. La función registral en Colombia es ejercida por la Superintendencia de Notariado y registro, entidad adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia.” (Erba, 2007, pág. 415)

La rectoría de la gestión territorial en el ámbito local está en los municipios, las cuencas hidrográficas son reguladas por corporaciones autónomas regionales, el ordenamiento ambiental de territorio está en manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Ordenamiento Territorial maneja el proceso de descentralización como órgano técnico-asesor.

En la actualidad, la Ley 1454 define los conceptos generales dentro del ordenamiento territorial y principios mínimos que permiten la ejecución de proyectos de inversión de impacto regional; traza un modelo de integración regional que promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales para generar economías a escala, proyectos productivos y competitividad para el desarrollo, permite la creación de formas de integración territorial, fortalece a las áreas metropolitanas.

“La Ley 1454 de 2011, facilita el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.” (Diario La República)

Colombia está en su segunda generación de Planes de Ordenamiento Territorial de carácter municipal, donde se han incorporado temas como ordenamiento rural, gestión de riesgos. “Colombia es una república unitaria con autonomía de

las entidades territoriales y un modelo de descentralización prioritariamente municipalista. Las administraciones municipales adoptan planes de ordenamiento territorial con una vigencia de 12 años (tres periodos de los alcaldes) y planes de desarrollo económico y social, que deben recoger el programa de gobierno que sirvió de base para la elaboración del respectivo Alcalde.” (Maldonado, 2004)

El proceso de ordenamiento territorial colombiano en relación al ecuatoriano es mucho más desarrollado, puesto que el ordenamiento o planeación territorial desde hace más de veinte y cinco años ha sido un tema no solo regulado a través de leyes sino de la Constitución (1991), normas en las cuales se determina la necesidad de articular la gestión del uso de suelo municipal con la planeación de desarrollo económico y social del país sin afectar la autonomía municipal. Además, se ha regulado procesos de ocupación de suelos rurales y los mecanismos de articulación entre diferentes planes de ordenamiento territorial de una misma región.

La legislación colombiana de igual manera, establece principios orientadores para la conformación de un sistema urbanístico como son: la función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés público sobre el particular, urbanismo como función pública, la distribución equitativa de las cargas y beneficios. Actualmente es preciso resaltar que los instrumentos (reparcelación de terreno y participación de las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado) utilizados para la conformación del sistema urbano han traído buenos resultados como es el caso del mencionado proyecto habitacional y ambiental Nuevo Sol de Oriente (Quebrada Juan Bobo) que ganó un Premio Mundial Dubai en el 2009, por haber logrado hacer realidad la reparcelación de terrenos y mejorar la condición de vida de los habitantes.

Es importante establecer que pese a que Colombia adoptó varias Leyes de ordenamiento territorial, también existen normas sujetas a decisiones de las administraciones municipales, por tal motivo en el Ecuador debería aplicarse por

ejemplo normas que directamente estarían asignadas por Ley como: participación de cargas urbanísticas (servicios públicos y vías), asumir la totalidad de las cargas locales, cuidado y protección del ambiente, reparcelación a través de planes parciales, macroproyectos, formulación de planes de uso de suelo, normas de gestión para suelo de expansión urbana. Mientras que por ordenanzas se podrían tratar temas como: el desarrollo y construcción de obras en el tiempo fijado por las normas establecidas en la Ley, participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística propia y del Estado, reparcelación en la que se eliminen los límites del lote individual y clasificación específica del suelo de las distintas ciudades.

Por otra parte, Ecuador es un país que a partir de la vigencia de la Constitución de 2008 constitucionaliza el ordenamiento territorial como competencia de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados y como competencia exclusiva de los gobiernos municipales, menciona temas fundamentales para mejorar la planeación territorial como la función social y ambiental de la propiedad privada, el derecho al hábitat y a la vivienda, derecho a la ciudad, para la consecución del plan del buen vivir; estos avances han generado leyes orgánicas como el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que dan la potestad a los municipios de emitir normas reglamentarias (ordenanzas municipales) para regular técnica y específicamente el ordenamiento territorial y uso de suelo; pero al observar que pese a la existencia de este tipo de normas aún se observa problemas jurídicos y sociales dentro de la materia; razón por la cual se dio paso a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo, cuyo contenido brinda instrumentos de ordenamiento territorial tanto a nivel nacional, GAD'S y regímenes especiales y herramientas de planificación urbanística y de gestión del suelo, contenidos con los que las leyes colombianas ya cuentan desde hace muchos años atrás.

Una vez terminado el análisis de la competencia de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo de estos dos países, se determina que el panorama legal

actual ecuatoriano contiene ciertos puntos críticos, que aún están pendientes tanto en términos legislativos como institucionales; pues la normativa legal ecuatoriana debe complementarse con normas urbanísticas innovadoras, que desarrollen herramientas en especial a nivel municipal suficientes para una acertada planificación y gestión del uso de suelo, que beneficien a la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial nacionales con los planes de los distintos niveles de gobierno sin afectar la autonomía municipal y se establezcan mecanismos concretos para la participación social en la elaboración de dichos planes.

Para continuar con este trabajo de titulación, se deberá abordar en el siguiente capítulo el tema de los controles existentes en la legislación ecuatoriana en el ejercicio de la competencia exclusiva de gestión, uso y ocupación de suelo de los GAD's municipales dentro del marco legal actual; de esta manera, se podrá definir si es necesaria la expedición de una ley que regule y controle el correcto ejercicio de esta competencia a través de nuevos órganos estatales de control.

3 LOS CONTROLES EXISTENTES EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

En el presente capítulo se realizará un análisis sobre los métodos, características y mecanismos de acción de los controles vigentes en la legislación ecuatoriana, cuya finalidad es regular el ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial y uso de suelo que ejercen los gobiernos autónomos descentralizados municipales en sus respectivos territorios. El objetivo principal del mencionado análisis es determinar la necesaria o innecesaria creación de nuevos órganos de control, ya que se ha podido evidenciar en el primer y segundo capítulo, que los problemas que surgen dentro de esta materia no sólo se deben al incumplimiento de la norma (falta de control), sino también a la inexistencia o inaplicabilidad de la misma; por ello, es preciso estudiar detalladamente las funcionalidad del control que ejecuta el gobierno municipal, la Contraloría General del Estado y aquellos controles a los cuales puede acceder el ciudadano como son el de legalidad y constitucionalidad que declaran la nulidad o inconstitucionalidad de la norma respectivamente.

El control del gobierno municipal lo ejerce el Concejo Municipal, conformado por los Concejales y el Alcalde, quienes entre sus facultades tienen la de crear, modificar o derogar normas reglamentarias (ordenanzas, resoluciones) en atención a las necesidades de la ciudad, tanto en el área urbana como en la rural. En este sentido, el planificar e impulsar el desarrollo físico de la ciudad, constituye uno de los ejes centrales de las administraciones municipales, en tanto son los llamados a controlar el uso y ocupación del suelo (control de construcciones; autorización para el funcionamiento de todo tipo de locales; reglamentar la ocupación de los distintos tipos de suelos, etc.)

Como parte de este control, los municipios cuentan con secretarías territoriales, direcciones de planificación u ordenamiento territorial, administraciones zonales y comisarias, cuya denominación depende exclusivamente de la estructura orgánica funcional de cada uno de los cabildos, sin que aquello, modifique su esencia de ser entes reguladores del ordenamiento territorial y uso de suelo de las ciudades.

Dentro del proceso de regulación de los territorios, los ciudadanos tienen sitios para expresar sus opiniones e inquietudes, como es el caso de las sesiones de Concejo, las audiencias públicas y las comisiones especializadas que son espacios en los que los ciudadanos se transforman en “colegisladores” de los proyectos normativos y fiscalizadores de la aplicación de la norma.

Sin embargo, existen controles externos como el que ejerce la Contraloría General del Estado, ejecutado a través de auditorías que permiten examinar, calcular y evaluar el control interno y la gestión municipal con el objetivo de determinar si el desempeño o ejecución de las competencias de uso y gestión del suelo es el adecuado. De igual manera, esta institución autónoma estatal tiene la facultad de realizar exámenes especiales que formulen recomendaciones para mejorar el ejercicio de las competencias municipales relativas al tema.

Por otra parte, los ciudadanos en uso de sus derechos pueden optar por el control de la legalidad y de constitucionalidad, si a criterio de ellos los actos administrativos normativos de carácter general como son las ordenanzas y reglamentos han incumplido lo establecido en la Ley y la Constitución, con lo cual se solicita la nulidad o inconstitucionalidad de la norma, a fin de proteger derechos constitucionales y evitar la arbitrariedad e irregularidad en las decisiones municipales referente a la gestión y uso de suelo.

Actualmente, la Asamblea Nacional dentro de su agenda legislativa contempla el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en el cual se plantea la creación de dos nuevos organismos de control que se encarguen específicamente de regular la materia y sancionar a los municipios que no cumplan con las disposiciones que constan en la Ley; razón por la cual, es preciso examinar detalladamente la funcionalidad de los controles existentes y determinar si es necesario crear más órganos de control o simplemente fortalecer los ya existentes sin que esto signifique violentar la autonomía municipal.

3.1 Control del Gobierno Municipal

Dentro del Estado ecuatoriano, el municipio es el encargado de velar el cumplimiento del ordenamiento jurídico exigible para las instituciones públicas municipales; por ende, el Municipio a través del Concejo Municipal, tiene la potestad constitucional y legal para dictar, modificar y derogar ordenanzas, las cuales son normas jurídicas con vigencia dentro de un cantón en específico, que buscan el bien común, y se encuentran subordinadas a la ley y a la Constitución. Los municipios, deben cumplir y hacer cumplir las ordenanzas; de esta manera, ejercen su facultad legislativa.

“Las ordenanzas municipales interpretan la herencia monárquica española de emitir mandatos obligatorios que validaba el propio Virrey en el ejercicio de la Real Facultad Reglamentaria y que estaban orientados a regular la actividad cotidiana de sus jurisdicciones.” (Martínez A. P., 2000, pág. 123).

El Concejo Municipal es el encargado de ejercer el poder legislativo y el control político sobre el poder ejecutivo municipal de la ciudad; conformado por el Alcalde y concejales. “Se encuentra estructurado como un cuerpo colegiado, lo que va en consonancia con la función deliberante, puesto que sus actos están enmarcados dentro de la participación, parlamentarismo, consulta, entre otros elementos.” (Lara, 2013).

La Constitución como norma suprema reconoce que el poder político se encuentra subordinado al derecho; por lo cual, las funciones que ejerce el Concejo Municipal están dentro de la norma que los rige (COOTAD), su actuación no puede ir más allá de la misma, pues su fundamento y propia legitimidad quedaría quebrantada. La función primordial del poder político del Concejo Municipal es crear derecho, que comprenda un orden jurídico justo, no arbitrario a la norma constitucional y legal; el poder político se manifiesta a través de las funciones legislativas y fiscalizadoras que están a su cargo.

“(…) a) Con el Derecho Constitucional.- Con respecto a esta rama del derecho y a la Ley Suprema, guarda no sólo una íntima relación, sino, además un vínculo de subordinación institucional, pues la Constitución define al Municipio, lo determina y le da vigencia; presuponiéndole un lugar específico en la organización política, administrativa y social del Estado. (…)” (Quintana, 2005, pág. 134)

“El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otro poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con reglones propios de tributación y disposición libre de hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.” (Quintana, 2005, pág. 195)

“Que la autonomía municipal se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución Nacional: a) de la autonomía política, fundada en los principios democráticos; b) de la capacidad económica, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines; y c) de la administración propia de los servicios públicos locales”. También se declaró “que el derecho y la competencia de los gobiernos locales deben emanar del poder constituyente municipal, reconocido en la carta fundamental del Estado. La Constitución nacional debe establecer la atribución de los municipios para dictar su propia ley fundamental.” (Quintana, 2005)

En la misma línea, se establece que para que exista un control político adecuado del Concejo Municipal, es de vital importancia que la Constitución por medio de las leyes establezca herramientas suficientes, claras y precisas para fortalecer las ordenanzas municipales que versen sobre el uso, gestión y control del suelo, ya que son indispensables para la correcta planificación del ordenamiento territorial de las ciudades.

Dentro de la competencia exclusiva de ordenamiento territorial y gestión de uso de suelo, el Concejo Municipal tiene la potestad de emitir normas locales específicas con el objeto de cumplir con las funciones que la Constitución y el COOTAD les otorga para cumplir con el desarrollo armónico de las ciudades.

“Históricamente en el Ecuador, la competencia de uso, ocupación y control del suelo fue entregada a los gobiernos municipales, incluso antes de su inclusión a nivel constitucional. Recién en la Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1996, en su artículo 159, se mencionó expresamente que le corresponde al concejo municipal, en forma exclusiva, al uso de los espacios y el uso y ocupación de las áreas de asentamientos poblacionales y organizar su administración.” (Asamblea Nacional, s.f.)

El Concejo Municipal expide ordenanzas y normativa específica con el objeto de planificar el desarrollo cantonal y formular de manera articulada los planes de ordenamiento territorial con la planificación de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de regular y controlar el uso y ocupación del suelo urbano y rural del cantón.

“Que, a su vez, entre otras medidas establecidas para evitar conductas evasivas del cumplimiento de regulaciones y normas técnicas, la ordenanza metropolitana No. 0432, reformativa de la ordenanza metropolitana No. 0172, incorporó dentro del Libro innumerado “Del Régimen de Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito” del Código Municipal, el Capítulo VIII que determina el régimen de infracciones sanciones y correctivos a aplicarse en esta materia.” (Municipio de Quito, s.f.)

De igual manera, el Concejo Municipal implementa políticas de construcción de equidad e inclusión en su territorio, establece el régimen de uso de suelo y urbanístico (urbanización, parcelación, lotización de conformidad con la planificación cantonal, debe ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes

de manera eficaz y eficiente observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad).

Por otra parte, las secretarías o direcciones de planificación o territorio y comisarias son entidades municipales cuya función es controlar de manera específica el cumplimiento de la norma en materia de ocupación y uso de suelo dentro de las ciudades. Por ejemplo, la estructura orgánica funcional de Quito, tiene diversas entidades municipales que ejercen funciones de control en materia de ordenamiento territorial y uso de suelo de la ciudad, como son:

Secretaría General de Coordinación territorial y Participación Ciudadana, que tiene como función planificar el ordenamiento territorial de las Zonas Administrativas del Distrito garantizando el crecimiento y desarrollo ordenado de la ciudad (sistema de planificación territorial de obras, servicios públicos y equipamiento urbano a escala zonal, sectorial y barrial); además, tiene a su cargo la Dirección Metropolitana de Coordinación de Gestión en el Territorio, de parroquias rurales, de catastro, e entidades adscritas como las administraciones zonales: Eugenio Espejo, Equinoccio, Quitumbe, Valle de Tumbaco Valle de los Chillos, Calderón y Manuela Sáenz.

Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda busca formular políticas públicas territoriales, de usos del suelo, de hábitat y vivienda, se encuentra conformada por la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Suelo, de gestión territorial, de desarrollo urbanístico, Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano y Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda.

Secretaría de Ambiente cuyo objetivo es promover una cultura de buenas prácticas ambientales con la participación activa de toda la comunidad, controla la Dirección de Políticas y Planeamiento Ambiental; la secretaria de movilidad es otra entidad municipal que maneja la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Sistema de Movilidad.

La Secretaría de Planificación contribuye a mejorar los niveles de vida de la población del Distrito a través de la planificación estratégica del territorio forjando espacios, servicios y equipamientos públicos de calidad.

La Agencia Metropolitana de Control, es otra entidad municipal, cuya misión es cumplir con la normativa metropolitana que se refiera a las actuaciones sobre el espacio público, a las actividades económicas en establecimientos; el uso y ocupación del suelo; y, medio ambiente; está facultada para realizar inspecciones generales, sancionar, garantizando el cumplimiento de la ley en materia, el ordenamiento territorial y el buen vivir. Además, tiene como objetivo prevenir y controlar los comportamientos ilegales que se produzcan en la ciudad, con la colaboración de otras entidades municipales y de participación ciudadana.

“La Agencia Metropolitana de Control realizó 771 operativos de control a través de las doce Unidades Desconcentradas de Control en materia de construcciones y licenciamiento y la Unidad de Control de Laderas del Pichincha, para verificar el cumplimiento de las Ordenanzas Metropolitanas 172, 308 (Licencia Única de Actividades Económicas, LUAE) y el respectivo control de incumplimiento a resoluciones administrativas sobre LUAE, según lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana 321.” (Agencia Metropolitana de Control, s.f.)

“Con el propósito de verificar que los establecimientos comerciales de la ciudad, cumplan con las funciones para las cuales están autorizadas, la mañana de este sábado 21 de febrero, la Agencia Metropolitana de Control (AMC), realizó una inspección por las calles del Centro Histórico.

Esta inspección se desarrolló con el propósito de verificar que los propietarios de los diferentes negocios cumplan con el uso del suelo que señala el Informe de Regulación Metropolitana (IRM).

La inspección se realizó especialmente en el área hotelera del Centro Histórico, considerando que esta es una zona turística de la ciudad y del país.

El Municipio de Quito, promueve este sector que debe mantenerse en las mejores condiciones para beneficio tanto de los residentes como de los visitantes tanto nacionales como extranjeros.” (Agencia Pública de Noticias, s.f.)

La Alcaldía de Quito, es un ejemplo de cómo a nivel nacional los distintos gobiernos municipales pueden ejercer control en materia de ordenamiento territorial y uso de suelo; sin embargo, el problema que se presenta no es la falta de control, sino la forma en la que se ejerce por parte de los funcionarios; así mismo, los ciudadanos no respetan sus obligaciones provocando que la convivencia no sea armónica, ya que se sanciona más y se cumple menos.

En este sentido, es indispensable e importante que a nivel país, los gobiernos seccionales fortalezcan el control del gobierno municipal, ejerciendo su autonomía basada en principios de democracia y descentralización del poder, con lo cual se garantiza la competencia exclusiva de ordenamiento territorial y uso de suelo para el correcto desarrollo de las ciudades.

3.2 La Contraloría General del Estado, la Auditoría de Gestión

La Contraloría General del Estado es un organismo técnico que controla la utilización de los recursos estatales y el cumplimiento de los objetivos y/o metas de las instituciones estatales y de aquellas instituciones de derecho privado que manejan recursos públicos; además, efectúa control constitucional, ya que sus actividades recaen sobre el accionar de la Corte Constitucional. “Tanto la Constitución como la ley confieren a la Contraloría potestades suficientes para investigar, determinar responsabilidades y sancionar las actuaciones irregulares relacionadas con el manejo de los recursos públicos.” (Aguilar, 2007, pág. 106)

Este organismo es el ejecutor del sistema de control administrativo encargado de la auditoría interna, externa y del control interno de las entidades del sector público y privado que cuenten con recursos públicos; de la misma manera,

establece responsabilidades administrativas civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, de acuerdo a los aspectos y gestiones sujetas a su control. Es una institución que expide su propia normativa, en la cual se instituye sus funciones y brinda asesoramiento a los órganos y entidades estatales cuando estas lo requieran.

“Es en este contexto que la Contraloría General del Estado, como organismo técnico de control, cumple con las funciones a ella encomendadas ya sea efectuando auditorías de gestión, financieras, de carácter técnico o bien exámenes especiales de los recursos financieros, materiales y humanos, en base a un plan anual de actividades”. (Contraloría General del Estado, s.f.)

“El control interno corresponde a la propia entidad. Es previo o concurrente, cuando está a cargo de los propios servidores que, al momento de realizar sus gestiones, aplicarán sistemas que aseguran la legalidad y corrección de las operaciones; es posterior, cuando lo realiza la unidad de auditoría interna.” (Pérez, 2014, pág. 436)

“El control externo se asigna a la Contraloría General del Estado y es, fundamentalmente, control posterior. Este control se realiza por medio de la auditoría gubernamental y el examen especial.” (Pérez, 2014, pág. 437)

“Además, la Ley de Presupuestos del Sector Público, en su artículo 46 manifiesta que el control externo de los recursos de los presupuestos del Sector Público, es competencia de la Contraloría General del Estado, que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.” (Contraloría General del Estado, s.f.)

La regulación que la Contraloría General del Estado realiza sobre los gobiernos autónomos descentralizados municipales, consta de dos etapas: el control previo

y concurrente que efectúan las unidades administrativas y financieras de los GAD's; y el control posterior que lo realiza en sí la Contraloría a través de las unidades de auditoría interna y externa, encargadas de verificar y evaluar el uso efectivo de los recursos públicos, la administración y custodia de los bienes públicos que buscan beneficiar a la población y al cumplimiento de los objetivos institucionales.

“El Plan de Control de las Unidades de Auditoría Interna incluyó en el 2010 exámenes especiales al sistema de control interno de todas las entidades y se prevé ejecutar acciones para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría interna y externa.

Estas estrategias se complementaron con la publicación de todas las consultas jurídicas relevantes en la página web de la Contraloría y en nuestros boletines jurídicos, para que estén a disposición de los funcionarios públicos y la ciudadanía en general, como referencia y apoyo para evitar que se cometan errores por desconocimiento.

Con la finalidad de fortalecer el control externo y atender las denuncias presentadas por la ciudadanía, se diseñaron instrumentos técnicos para la ejecución de verificaciones preliminares por parte de los auditores. En el año 2010, recibimos 1.191 pedidos y denuncias a nivel nacional, que generaron 982 acciones de control.” (Contraloría General del Estado, s.f.)

“Hay tres tipos de control, el control previo, es decir cuando el ente de control interviene antes de que se produzca un acto, un contrato un desembolso: el control concurrente el que se da en el mismo momento en el que se realiza el acto, operación financiera; y el control posterior cuando el organismo ejerce control en el momento en que ya se generó el acto, el hecho; ya se firmó el contrato, se realizó el desembolso, y se hizo la obra.” (Muñoz, 2015)

La importancia de la auditoría de gestión en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, radica en buscar el mejoramiento de la eficacia y

eficiencia en la utilización de los recursos asignados que se pueda dar un adecuado ordenamiento territorial y uso de suelo. “El objetivo de la auditoría de gestión es determinar si el desempeño de una institución, ente contable o la ejecución de programas y proyectos se ha realizado de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia.” (Bermeo & Loja, 2012, pág. 30)

“La auditoría de gestión no analiza los ingresos y egresos, sino controla la eficiencia del funcionario en el ejercicio de su cargo, eso significa, establecer responsabilidades respecto a esas funciones, por ejemplo si el plan de contratación anual significaba que debía ejecutarse el 100 por ciento del presupuesto en obra pública, ese funcionario encargado de una determinada institución, no ha gastado más de 30 por ciento, obviamente es una gerencia ineficiente y la Contraloría definirá las respectivas responsabilidades.” (Muñoz, 2015)

La auditoría de gestión permite establecer el grado de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regional, provincial, cantonal y parroquial rural; además, de las disposiciones legales y reglamentarias, las políticas, planes y programas sobre ordenamiento territorial y uso de suelo de los municipios. Para citar un ejemplo del control que lleva a cabo la Contraloría General del Estado, se tomará el caso del Examen Especial al Plan de Ordenamiento Territorial 2020 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Napo, dentro del periodo del 1ero. de enero al 31 de diciembre de 2012, en el que consta lo siguiente:

“El Examen Especial dio como resultado que el Plan de Ordenamiento Territorial no observa que no se aprobó el Plan anual institucional de políticas públicas del año 2012, además que no se elaboró la planificación estratégica institucional, el plan de desarrollo provincial no cuentan con contenidos mínimos de formulación, aparte de no guardar concordancia con el presupuesto institucional. Específicamente el plan de ordenamiento territorial no coordina políticas de desarrollo ni directrices del ordenamiento

del territorio con los diferentes niveles de gobierno cantonal y parroquial, omitiendo la priorización de necesidades territoriales, lo que no permitió ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo, respecto de los asentamiento humanos, las actividades económico productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo en el cual se emiten recomendaciones como: elaborar el plan de desarrollo provincial con contenidos mínimos de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión, coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia la priorización de las necesidades territoriales e implementar dentro del plan de desarrollo provincial y de ordenamiento territorial, con la finalidad de medir y comparar lo ejecutado con lo planificado, en términos de eficacia y eficiencia.” (Contraloría General del Estado, s.f.)

En la actualidad, la Asamblea Nacional a través de la Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional, ha discutido en primer debate la reforma constitucional de los artículos 211 y 212, correspondientes a las competencias de la Contraloría General del Estado; reformas que buscan suprimir funciones como verificar la consecución de los objetivos de las Instituciones del Estado (municipios) y la de determinar responsabilidades civiles, administrativas y penales relacionadas con gestión que deben realizar las instituciones estatales y las personas jurídicas de derecho privado con recursos públicos. De llegarse aprobar estas enmiendas constitucionales, el poder de control de la Contraloría se debilitaría y perdería especialmente la potestad de realizar auditoría de gestión a los GAD's municipales, aunque para algunos expertos estas reformas solo comprenden una redistribución de competencias, ya que la Contraloría no tiene especialidad para realizar este tipo de control.

“En algunos países de la región como Perú, Panamá y Chile, la Contraloría es un ente auditor y contable supervisor del manejo de los recursos y bienes

públicos. Es un supervisor de la legalidad de la ejecución del recurso público.

La contraloría al ser un ente auditor de los recursos públicos no tiene la especialidad para realizar el control de los objetivos institucionales de cada cartera de Estado poniendo en riesgo la imparcialidad y los resultados de la auditoría.” (Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional, 2014)

“Ahora como nueva modalidad constante en la ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se establece la auditoría de gestión, es decir la Contraloría ya no es un Tribunal de Cuentas, como anteriormente se lo denominaba; por ejemplo en países como: Brasil y España se la sigue denominando como Tribunales de Cuentas, nombre dado por la teoría española con la que vinieron en la época de la conquista, pero en el caso ecuatoriano fue evolucionando y creando una Contraloría administrativa y financieramente eficiente, independiente y totalmente apolítica, que hoy es solo una Contraloría totalmente política.” (Muñoz, 2015)

“Con la entrada en vigencia de una nueva ley orgánica de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo se pretende quitarle una nueva atribución a la Contraloría General del Estado, que tiene que ver con la auditoría de gestión y crea una Superintendencia.” (Muñoz, 2015)

“El tema de la Contraloría es importante, el impedir control de gestión es botar lo que es la Contraloría actualmente, no solo en el Ecuador, sino en el derecho comparado, es decir la CC dice que la Contraloría es un tribunal de cuentas. Están diciendo que tenemos que volver al principio del siglo XX, esto es gravísimo, pero la sociedad tiene la facultad de hacer o no la modificación.” (Oyarte, 2014)

La Contraloría General del Estado a través de la auditoría interna y externa, está orientada a cumplir con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo de la

institución pública y todas sus dependencias, promoviendo la eficiencia y eficacia de su gestión; por ende, la Contraloría debe desempeñar sus funciones con independencia, objetividad, y especialmente debe velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico que tutela la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el caso específico el desempeño sobre la competencia de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo; es fundamental que, para realizar sus funciones dentro de los GAD's municipales, se fortalezca al órgano de control, no se le reste atribuciones ni se cree nuevas instituciones de control y sanción, sino que lo establecido en la Ley y Constitución se lleve a la práctica para lograr un mejor ejercicio de la competencia municipal de ordenamiento territorial y uso de suelo.

3.3 El Control de Constitucionalidad y la Protección de Derechos

El control de constitucionalidad instituye un juicio sobre la validez constitucional de las normas con fuerza de ley. La aparición de la justicia constitucional en el Ecuador garantiza la superioridad y supremacía de la norma constitucional en relación a la ley; este control permite que los ciudadanos y poderes públicos estén sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

“El Estado constitucional de los derechos, constituye efectivamente el perfeccionamiento del Estado de legalidad, en el que se redimensiona en primer lugar, el carácter de la ley, como fuente principal material del ordenamiento jurídico, en el que se consagra sin embargo una supremacía constitucional meramente formal; en el nuevo paradigma, la primacía de la Constitución es real e implica que todas las fuentes del derecho, incluida la ley tienen la posición subordinada que la Constitución les asigna.”
(Espinosa, 2010)

Existe el control formal de constitucionalidad, que es el que se da al momento de formación de la norma y el control material de constitucionalidad, que es el encargado de verificar los contenidos de la ley o cualquier otra norma jurídica, sea de la parte dogmática u orgánica.

“El control de leyes posteriores a la Constitución debe salvar a la ley, para que no se la declare inconstitucional (sentencias aditivas); en el caso de la existencia de alguna ley anterior a la Carta Fundamental que no vaya acorde con la misma, esta deberá ser derogada.” (Escudero, 2015).

El estudio del Estado constitucional de derechos, implica la adopción de nuevas metodologías e instrumentos de interpretación y comprensión de la realidad jurídica, pues va más allá de la separación de poderes y la consagración formal de los derechos de las personas; actualmente, el Estado ecuatoriano es un Estado jurídicamente comprometido con el cumplimiento efectivo y eficaz de los derechos, que son instrumentos para la consecución del buen vivir.

“En este sentido del adjetivo <<constitucional>>, un Estado puede llamarse constitucional, o provisto de Constitución, si, sólo si, satisface dos condiciones (disyuntivamente necesarias y conjuntamente suficientes): a)por un lado, que estén garantizados los derechos de los ciudadanos en relaciones con el Estado, b) por otro que los poderes del Estado (el poder legislativo, el poder ejecutivo o de gobierno, el poder jurisdiccional)estén divididos y separados (o sea, que se ejerzan por órganos diversos).” (Guastini, 2007, pág. 16)

“En el estado constitucional las máximas autoridades están definidas en la Constitución, tanto su nominación, su forma de designación como sus competencias. En esta caracterización no hay mayor diferencia entre el Estado legal y constitucional de derecho. Es más, se podría afirmar que el sometimiento de la autoridad a la ley, en el modelo legislativo, es semejante en el modelo constitucional.” (Ávila, 2009, pág. 406)

La Constitución al ser la norma suprema dentro del control constitucional, se distingue de las demás leyes, ya que su función característica es limitar el poder político, en este caso en especial el poder del Concejo Municipal; igualmente, el contenido de la misma la hace diferente, pues en la Constitución se dividen los

poderes, que permiten disciplinar las relaciones entre Estado y los ciudadanos, mediante un conjunto de normas fundamentales.

El modelo de un Estado Constitucional en Ecuador generó la creación de una Corte Constitucional en el 2008, que se convirtió en un órgano autónomo que garantiza la vigilancia y supremacía de la Constitución y el ejercicio de los derechos constitucionales y garantías jurisdiccionales, a los que tienen acceso todos los ecuatorianos.

Existe el control de constitucionalidad de los actos normativos con efectos generales y a posteriori (ordenanzas de uso de suelo y zonificación), que consiste en adecuar estas normas a los derechos previstos en la Constitución. Los jueces ordinarios tienen la facultad de suspender un procedimiento, ya sea por duda razonable o motivada sobre una norma, para que posteriormente la Corte Constitucional, después del respectivo análisis pueda declarar la inconstitucionalidad del acto normativo (ordenanza) contrario a la Constitución.

“Los derechos constitucionales aparecen como una categoría especial de los derechos subjetivos. Quiere ello decir que, al igual que estos últimos, son expectativas de acción jurídica que la norma (constitucional) otorga a un sujeto individual o colectivo para que pueda disponer de un bien determinado frente a otros sujetos que tienen la obligación de comportarse de acuerdo con las exigencias que requiere el disfrute de ese bien por parte de su titular.” (Aparicio & Serramalera, 2012, págs. 599, 600).

La Constitución de 2008 establece garantías que permiten que las personas o colectivos tengan los medios para hacer efectivos sus derechos constitucionales y permitan el control de las leyes. Se observa que esta Constitución enumera una larga lista de derechos, esencialmente de tipo social, lo que genera que las garantías constitucionales a fin de hacer cumplir los derechos, relativice la división de los poderes y abra la posibilidad de judicializar las políticas públicas municipales que no respondan o transgredan los derechos de los ciudadanos.

“(…) los <<derechos fundamentales>> es desde mi punto de vista la que los identifica con los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables.” (Ferrajoli, 2007, pág. 73)

“Las Garantías Constitucionales son mecanismos técnicos de defensa, protección de los derechos; existen garantías primarias que son aquellas que protegen derechos a través del Estado y la Asamblea; y la garantías secundarias que tratan sobre la acción de inconstitucionalidad y de protección.” (Escudero, 2015)

Los derechos constitucionales son normas insertas en la Constitución con fuerza normativa, que obligan a los distintos municipios y a los todos los ciudadanos en general; dichos derechos son también denominados como derechos fundamentales, pues se consagran dentro de la Constitución, pero no sólo en cuanto a una declaración democrática de intenciones del Estado, sino al contenido de los derechos que tengan en la Constitución.

“Ésta es la causa por la que, en estas líneas, los derechos reconocidos en la Constitución, independientemente de su régimen jurídico particular, son designados como derechos constitucionales para hacer referencia aquellos ámbitos de poder jurídico que la Constitución otorga a las personas bien mediante normas completas y directamente exigibles o bien mediante normas incompletas cuya exigibilidad vendrá mediada por el desarrollo legislativo correspondiente. Y, con esa perspectiva, derechos constitucionales son todos aquellos que la Constitución reconoce tanto dentro de título I como en las demás partes de su texto”. (Aparicio & Serramalera, 2012, pág. 600)

En los gobiernos autónomos descentralizados Municipales, el control de constitucionalidad se basa en que todas las normas emitidas por el Concejo Municipal deben ir de acorde a lo establecido en la Constitución, ninguna

ordenanza, resolución puede afectar derechos constitucionales; de igual manera, ninguna ley que incluya alguna competencia municipal, como es la de uso de suelo, debe irrespetar lo establecido en la carta constitucional y atentar contra el ejercicio exclusivo de ciertas competencias municipales.

“En el 2010 se solicita al alcalde del Gobierno Municipal de Isabela, provincia de Galápagos se le confiera la autorización para la modificación de los planos y la construcción de una segunda planta en el predio de su propiedad, según lo establecido en el artículo 8 de la Ordenanza que regula las actividades productivas de inversión de infraestructura turística y ambiental en el cantón Isabela publicada en el Registro Oficial N. 0 346 del 27 de mayo de 2008, que establece que no se podrá construir en el área considerada como franja de playa más de un piso, tanto de construcción de vivienda como de infraestructura turística, por obstaculizar la visibilidad de las personas que viven en la parte posterior de los mismos; excepto los residentes permanentes de Isabela que podrán construir de dos plantas. Posteriormente se indica que no se puede conceder dicha autorización, pues el demandante no es residente permanente de Isabela, por lo que se entiende que la decisión municipal implícitamente hace una diferenciación con los residentes permanentes de Galápagos afirmando que no son considerados como residentes de Isabela, por lo que se alega que la citada ordenanza vulnera los preceptos constitucionales garantizados en los artículos 84, 424, 425, 66 numeral 4, 11 numerales 2, 3, 4 y 8 de la Constitución de la República. Por lo que en sentencia No. 012-13-SIN-CC del 11 de diciembre de 2013, se declara aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad planteada por la legitimada activa por razones de fondo e invalidar la frase "de Isabela" contenida en la parte final del primer inciso del artículo 8 de la mencionada ordenanza.” (Corte Constitucional, s.f.)

Es importante tener claro que las personas pueden utilizar el control de constitucionalidad para garantizar la inviolabilidad de los derechos y marcar un

límite al poder público; ya que, de no existir un adecuado control no se podría asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales y la tutela de derechos, por ende, ningún otro control sería válido y ni efectivo.

3.4 El Contencioso Administrativo y el Control de la Legalidad

La Jurisdicción Contencioso Administrativa es un medio, mediante la cual los particulares administrados afectados por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa, emitida por las autoridades de la administración pública, que haya vulnerado sus derechos, puedan asistir al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, para que sean los titulares de estos órganos los que determinen si en efecto estos órganos violentaron o no la ley; de ser verdadera la acusación, se declarará la procedencia del procedimiento de lo contencioso-administrativo, declarando la nulidad o revocación del acto impugnado.

“Orden constitucional que se encarga de controlar la actuación de la administración; así como de la resolución de conflictos entre la Administración Pública y los ciudadanos, a través de recursos interpuestos por cualquier persona a la cual se haya lesionado derechos por la actuación o inacción de la Administración.” (Zambrano, 2014)

“Lo fundamental de la jurisdicción contencioso administrativa es el conocimiento de las impugnaciones de todos los actos administrativos y normativos administrativos, hechos y contratos de todas las instituciones públicas, con las excepciones de otras jurisdicciones, principalmente la constitucional, la tributaria y la electoral.” (Pérez, 2014, pág. 462)

Dentro de un Estado Constitucional de Derecho, la jurisdicción contencioso administrativa establece que las autoridades, servidores y funcionarios públicos se encuentran subordinados hacer lo que establece la ley, siempre y cuando se respeten los preceptos constitucionales.

“En el Ecuador el juzgamiento de las disputas de los ciudadanos con el Estado se ventilan en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los diferentes temas sometidos a esta jurisdicción se encuentran enumerados en el Código Orgánico de la Función Judicial.” (Pérez, 2014, pág. 469)

“La jurisdicción contencioso administrativa va encaminada a precautelar, a realizar un control de legalidad respecto de los actos administrativos, más no a un control de constitucionalidad, pues eso le corresponde de acuerdo a la constitución a otro ente como la Corte Constitucional.” (Muñoz, 2015)

Dicha jurisdicción conoce y resuelve las controversias que susciten entre el municipio y los particulares por causa de violación a la norma legal o de un derecho individual establecidos en actos o hechos administrativos; las impugnaciones en contra de reglamentos, resoluciones y demás actos normativos (ordenanzas) inferiores a la ley emitidos por la institución; las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración municipal en relación a los actos lesivos; y las impugnaciones a las sanciones administrativas firmes en contra de los servidores y servidoras públicos municipales.

“Por todo lo anterior, expido este voto salvado, y considero que se debería aceptar el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad del cantón Yantzaza, y por tanto se debería casar la sentencia impugnada de 29 de abril de 2009, 10h30, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5, y se debería declarar la legalidad de la Resolución No. 39 de 8 de marzo del 2007 dictada por el Alcalde de la Municipalidad de Yantzaza, en la cual se resolvió la suspensión de sus funciones por treinta días sin remuneración del señor Efrén Francisco Salinas Soto.- Notifíquese, devuélvase y publíquese.- Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional.- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia.- Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo.- Juez Nacional.- Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez, Secretaria Relatora.” (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, s.f.)

Los actos administrativos, normativos, hechos y contratos de los GAD's municipales son impugnables vía jurisdicción contencioso administrativa. Las ordenanzas al ser actos normativas de carácter general son actos impugnables frente a esta vía. Por tal razón, los administrados pueden optar por esta vía legal para interponer un recurso objeto para anular los actos normativos administrativos emitidos por el municipio, etc. según lo establece la Ley y la Constitución. "El Municipio es, por lo mismo, sujeto activo del acto administrativo. En el cumplimiento de sus atribuciones legales la municipalidad emite cotidianamente una multiplicidad de determinaciones, acuerdos, etc., que en sí constituyen actos administrativos." (Quintana, 2005, pág. 290)

"(...) se concluye que es acto administrativo municipal: toda manifestación unilateral y externa de la voluntad del Municipio, emitida por conducto de sus órganos representativos, tendiente a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar, o extinguir derechos u obligaciones, de acuerdo a las atribuciones y competencias de orden público que las leyes le otorgan." (Quintana, 2005, pág. 290)

El mencionado procedimiento, al ser un instrumento que manifiesta seguridad jurídica al administrado evita la arbitrariedad, irregularidad en las decisiones municipales; "el contencioso administrativo es una manifestación de un fenómeno procesal." (Benalcázar, 2007, pág. 79)

"Desde un punto de vista más profundo y con raíces constitucionales, el proceso contencioso es el lado instrumental del postulado sustancial del control judicial de las conductas estatales y el respeto, reconocimiento y exigüidad de los derechos de las personas." (Balbin, 2011, pág. 3)

"En conclusión, el proceso contencioso administrativo y su carácter revisor deben plantearse y construirse desde las perspectivas de las pretensiones de las personas y sus derechos y no simplemente desde el objeto impugnado, esto es, las conductas estatales" (Balbin, 2011, pág. 11)

La Jurisdicción Contencioso Administrativa es la que se encarga del control de legalidad de los actos administrativos y normativos, en sí, del control sometido a la ley, el derecho y reconocido expresamente por la Constitución. El principio de legalidad implica la supremacía de la Constitución y de la ley frente a todos los poderes públicos; además, este principio implica la subordinación de la Administración a sus propias normas y reglamentos.

“El principio de legalidad necesariamente comporta un aspecto político. Conforme a su origen histórico, se combina particularmente con los sistemas democrático: sumisión esencial a la ley como expresión de la voluntad popular, por cuando la Administración Pública no aparece como un poder aristocrático, sino como un poder democrático al servicio de la sociedad civil”. (Rojas, 2007, pág. 53)

“Gracias a la rigidez de las constituciones la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es más sólo condicionante y reguladora, sino que está ella misma condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sino también sustanciales; no es más simplemente un producto del legislador, sino que es también proyección jurídica de la legislación misma, y por tanto límite y vínculo al legislador y por ello a las mayorías contingentes de las que es expresión.” (Ferrajoli, 2007, pág. 71)

El Ecuador en la actualidad al ser un Estado Constitucional, se basa en el principio de constitucionalidad y de legalidad, ya que todo acto de poder se lo realiza mediante disposiciones expresamente señaladas en la ley en concordancia con la Constitución; además, todo acto privado es legítimo en cuanto no esté prohibido en las mismas.

“El Estado de Derecho en su versión francesa, conocido también como Estado de legalidad o Estado legicéntrico, se identifica por ser un Estado legislativo, lo que implica la supremacía del Parlamento sobre los otros poderes del Estado; la reducción de todo el Derecho a la ley; la supremacía

de la ley sobre el resto de los actos normativos del Estado (principio de legalidad); la subordinación a la ley, de los derechos de los ciudadanos; la limitación del poder judicial a la aplicación subsuntiva de la ley; y a la conversión de la Constitución en una simple ley de organización del poder, que puede ser modificada por el procedimiento ordinario de expedición de las leyes. En definitiva, en el modelo de Estado de Derecho francés, la Constitución queda reducida a una declaración política de principios y se asiste a la formación de una cultura jurídica basada en la supremacía de la ley.” (Corte Constitucional, s.f.)

“En el principio de legalidad, el funcionario público debe actuar sometido a la ley, ahora en el actual Ecuador se discute la existencia del principio de legalidad por efectos de la adopción del neoconstitucionalismo, donde la constitución prima bajo cualquier otra norma jurídica; pero para algunos autores sigue existiendo este principio, solo que ahora se le da una denominación con mayor rango y es principio de constitucionalidad, donde el funcionario público está sometido a lo expresamente establecido en la Constitución y la ley.” (Muñoz, 2015)

“El imperio de la ley significa, desde luego, que la voluntad de los Parlamentos democráticos producida en el ámbito del bloque de constitucionalidad y debidamente formalizada se impone a todos los operadores jurídicos. Pero para asegurarlos basta establecer la reserva de ley...superior nivel jerárquico que corresponde a las normas, sin necesidad de configurar un monopolio de creación de potestades.” (Cuétara, 1986, pág. 75)

Dentro de la Administración Pública el principio de legalidad se muestra como un mecanismo técnico exacto, puesto que le atribuye potestades y/o facultades para actuar, las cuales defiendan sus límites, y le concede poderes jurídicos; es por esta razón, que en el caso de los Municipios este principio se ejerce como un poder atribuido conferido, delimitado y construido por la Ley.

“El principio de legalidad impone a la Administración Pública respetar las disposiciones que regulan su actividad normativa (creación de reglamentos y actos individuales), así como reparar los daños y perjuicios que produce su actividad material (daños ocasionados por sus bienes o por el personal que genera los servicios públicos).” (Rojas, 2007, pág. 60)

“La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, y habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y construido.” (García & Fernández, 1991, págs. 442, 443)

“Todos estamos de acuerdo en darle a la Constitución y a la Ley la calidad de títulos habilitantes de las potestades administrativas, pero no su monopolio como también las doctrinas lo admiten, pues, en esa habilitación juegan un rol trascendentes los principios generales del Derecho, ante el silencio de la Ley o frente a su obscuridad o también su frecuente imprecisión.” (Zavala, 2005, pág. 83)

Existen varios casos en los cuales los ciudadanos individual o colectivamente pueden exigir el cumplimiento del principio de legalidad para asegurar que las actuaciones municipales vayan acorde a la Ley, por ejemplo:

“La Municipalidad de Azogues en septiembre de 2013, ilegalmente iba a desalojar y ocupar suelo en Charasol sin que exista sentencia de juez y sin haber pagado las indemnizaciones a los afectados. Personal y equipo de los departamentos de obras públicas, planificación, avalúos y catastros, asesoría jurídica e higiene de la Municipalidad de Azogues, realizaron tareas de movimiento de tierras en Charasol, con el fin de construir la calle 16 de Abril, pero se abandonó la obra puesto que no había orden del juez para el desalojo y uso del suelo.” (Diario El Mercurio, s.f.)

En fin, el principio de legalidad es de suma importancia para la eficacia del contenido de las leyes y de la Constitución, pues es un principio positivista, al cual se le atribuye la actuación de la Administración Pública (Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales) conforme a la norma jurídica establecida en la Constitución, que le autoriza expresa o implícitamente su conducta formal o material; es decir, los Municipios pueden emitir su propias normas (ordenanzas, resoluciones, acuerdos) con respecto a sus competencias (uso de suelo) siempre y cuando estas vayan de acuerdo a los preceptos constitucionales, y no transgreda los derechos de los administrados, sino sea de beneficio para toda la ciudadanía.

3.5 ¿Es necesaria la creación de nuevos Organismos de Control en materia de Ordenamiento Territorial, Gestión, Control y Uso de Suelo?

El control es una de las funciones propias del Estado y lo ejercen todas las instituciones que lo conforman; la importancia de ejercer funciones de control está en asegurar el efectivo cumplimiento de las normas que regulan la actividad pública y privada.

“Es por esto que en cualquier estado democrático debe existir una división de poderes, en la cual radica el equilibrio de pesos y contrapesos entre una función y otra, por lo que la fiscalización de los actos del gobierno existe para el bien de los gobernantes y de los mandantes, constituyendo la oposición en una memoria técnica de los gobernantes para recordarle lo que se está haciendo bien, lo que se está haciendo mal e incluso lo que se está dejando de hacer.” (Roche, 2015)

“En el lenguaje común existe, sin embargo, cierto acuerdo en considerar que la referencia a control, o a organismos de control, tiene que ver con la corrección en el manejo de los recursos públicos o con lo que se podría denominar fiscalización administrativa, entendida en el viejo sentido de actividad de promoción de los intereses del fisco o, ya que se recurre a la terminología clásica del tesoro público.” (Pérez, 2014, pág. 462)

El Ecuador al ser un Estado constitucionalmente reconocido como democrático, de derechos y justicia social, posee organismos de control y vigilancia, que aseguran que los fondos públicos sean utilizados de manera transparente y justa; que la contratación de obras y servicios se haga sin ningún favoritismo; y que la administración de los juezas, jueces, notarias, notarios y otros funcionarios de justicia se ejerza sin temor.

La Constitución de la República del Ecuador creada en el año 2008, reconoce a los órganos de control dentro del Capítulo V, relativo a la Función de Transparencia y Control Social, y los define como aquellos que en sentido estricto ejercen funciones de control gubernamental o hacendario, dirigidos a velar por una correcta utilización de los recursos públicos. “Se trata, entonces, de un sentido implícito que lleva a usar término genérico (organismos de control), cuando se hace referencia a una clase específica del control: el que se puede llamar control gubernamental o control hacendario (...)” (Pérez, 2014, pág. 421)

“En la legislación ecuatoriana ya existen los mecanismos de control tanto de carácter constitucional como de carácter legal; están las cortes para el control jurídico, la Contraloría General del Estado para la gestión, el control político por parte del órgano legislativo fiscalizador de la autoridad municipal o ejecutivo cantonal; y también el control popular que tiene la ciudadanía.” (Cucalón, 2015)

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se debe fortalecer específicamente el control político de los Concejos Municipales, pues es de suma importancia para desarrollar herramientas a nivel municipal suficientes para mejorar la gestión de sus competencias; por lo que, no sería necesario crear un nuevo órgano de control que pueda violentar la autonomía municipal, al interferir en el ejercicio de sus competencias (uso y ocupación de suelo); en todo caso, es la ciudadanía de manera individual o colectiva, la que a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la Constitución y la Ley, puedan ser parte de las decisiones que toman los municipios,

fiscalización, control y ejecución de la gestión de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

“La capacidad de acción de los diferentes niveles de gobierno se encuentra definida en la constitución y la ley. La planificación y el ordenamiento territorial es una competencia que corresponde a un solo nivel de gobierno cuya gestión puede realizarse de manera concurrente con diferentes niveles de gobierno, pero la rectoría la ejerce el GAD municipal, al crearse otras instituciones burocráticas como la Junta Reguladora y la Superintendencia del Territorio, se elimina la facultad administrativa, de rectoría, regulación, planificación, control y de decisión que constitucionalmente el gobierno municipal tiene sobre esta materia.” (Pilay, 2014)

En la actualidad, la Asamblea Nacional se encuentra discutiendo un proyecto de Ley, que abarca herramientas que benefician a la gestión de los municipios en materia de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo, y la creación de nuevos órganos de control (Superintendencia y Consejo Técnico) cuyas funciones específicamente son la rectoría de la competencia de uso de suelo y la de establecer sanciones a la gestión municipal. Crear una norma en esta materia, es dar un nuevo marco normativo al Ecuador que permita un correcto ejercicio de las competencias de los GAD's; pero esta, no es razón suficiente para crear más órganos de control y peor aún, si estos controles vulneran derechos reconocidos en la Constitución, el COOTAD y demás leyes, como es la autonomía municipal.

“Artículo 89. Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.- El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo que realizan los niveles de gobierno descentralizados municipales. Tendrá las siguientes atribuciones: 1. Emitir regulaciones nacionales sobre parámetros generales que deberán ser aplicados por los gobiernos autónomos

descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo. Se aprobarán regulaciones nacionales para: a) La clasificación y subclasificación del suelo urbano y rural, la asignación de tratamientos, usos, edificabilidades, cargas y formas de ocupación del suelo. b) El desarrollo e implementación del planeamiento del suelo y su gestión, c) Estándares urbanísticos generales aplicables a los procesos de planeamiento, gestión y habilitación del suelo. d) La construcción y edificación. e) La aplicación de los mecanismos que permitan evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles, sin perjuicio de lo que establece la ley. f) Parámetros para la captura de plusvalías. 2. Emitir la normativa necesaria para su funcionamiento. 3. Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente.” (Asamblea Nacional, s.f.)

“Artículo 93. Funciones de la Superintendencia. Son funciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial. 2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural. 3. Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley. 4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial. 5. Controlar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley, 6. Imponer las sanciones que correspondan por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, su Reglamento y demás normativa nacional y local que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda. 7. Dirimir controversias que surjan entre los distintos niveles de gobierno en la

aplicación inadecuada o indebida de los planes de ordenamiento territorial o de sus instrumentos complementarios. 8. Definir las medidas, los mecanismos y los plazos para remediar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley, de conformidad con lo establecido en el Reglamento. 9. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los gobiernos autónomos descentralizados- 10. Requerir a los gobiernos autónomos descentralizados, demás instituciones relacionadas al ordenamiento territorial y el uso y Gestión del suelo, y la ciudadanía en general, información que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones; 11. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento. 12. Las demás que establezca la ley.” (Asamblea Nacional, s.f.)

Los nuevos controles que se pretenden crear dentro de este proyecto de Ley, tienen funciones que los controles existentes en la legislación ecuatoriana ya las tienen, por ejemplo: la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo al crearse como entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, con autonomía cumpliría con funciones que la Contraloría general del Estado ya las desempeña, como es la vigilar y controlar la consecución de las disposiciones legales y reglamentarias que versan sobre ordenamiento territorial, especialmente las que constan dentro de los planes de desarrollo, ordenamiento territorial y uso de suelo de los distintos gobiernos autónomos descentralizados. Por otra parte, el control de legalidad y constitucionalidad se presentan como herramientas para que los ciudadanos puedan solicitar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, impongan sanciones administrativas previstas en cualquier ley que regule el ordenamiento territorial y uso de suelo.

En el caso específico del Concejo Técnico, se puede afirmar que sus funciones serían innecesarias; puesto que, al crearse una Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo, esta sería la encargada de emitir regulaciones nacionales que puedan ser aplicadas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus

competencias de uso y gestión de suelo. Además, definiría regulaciones nacionales de clasificación y subclasificación del suelo urbano, de estándares urbanísticos generales aplicables al planeamiento, gestión y habilitación del suelo, etc. Tanto la Superintendencia como el Concejo Técnico cumplirían funciones que ya existen; por lo cual, su creación sería innecesaria y se consideraría inconstitucional, debido a que la Superintendencia se convertiría en un órgano con capacidad sancionatoria, lo cual atenta a la autonomía de los gobiernos locales.

Las deficiencias del sistema de control en el Ecuador, va más allá de la necesidad de crear nuevos órganos de control; puesto que la norma ya reconoce varios controles que deberían ser fortalecidos, el problema muchas veces no está en la estructura institucional de estos órganos, sino en la forma en que las instituciones encaran su trabajo. Las instituciones deben aplicar y reforzar sus funciones de control en materia de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo con la ayuda de nuevas herramientas jurídicas, que les permita mejorar su eficacia y eficiencia en su trabajo.

“Pero también es bueno tomar en cuenta que los resultados del trabajo de la Contraloría muestran que dentro de ella no ha llegado a comprenderse a cabalidad el sistema de control que está en sus manos. Un buen ejemplo de ello es un tema que ha sido ya estudiado en detalle por personas más capacitadas: la determinación de responsabilidades.” (Aguilar, 2007, pág. 107)

“Una Contraloría verdaderamente eficiente, es aquella que al auditar o realizar un examen especial, encuentra todo en perfectas condiciones, ahí es la verdadera realidad misión de la Contraloría General del Estado, y no ser una entidad punitiva sino una entidad asesora y evite los casos de corrupción.” (Muñoz, 2015)

La Constitución y la ley establecen un sistema de control de manejo de recursos públicos y las debidas sanciones causadas por los actos ilícitos cometidos en relación a la administración de los mismos; por lo cual, se entiende que los órganos de control existentes son suficientes para ejercer esta función; por tal motivo, no se justificaría la creación de nuevos organismos de control, ya que esto podría generar problemas como dispersar esfuerzos, multiplicación del gasto, generar desconfianza y reproducir la ineficiencia; y de ser así, lo indicado sería consolidar y fortalecer los controles existentes.

Es fundamental establecer que tanto la Contraloría General como el control de constitucionalidad (Corte Constitucional), el control de legalidad (Contencioso Administrativo) y el control de los Gobiernos Municipales tienen la potestad de regular el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo mediante lo establecido en la Ley y la Constitución; por tal razón, es importante que estos controles se han llevados a la práctica para ser eficientes y eficaces.

Una vez explicadas las principales características y mecanismos de acción de los métodos y órganos de control vigentes en materia de uso de suelo y ordenamiento territorial, se procederá en el siguiente capítulo a tratar la necesidad de crear una Ley de Ordenamiento Territorial, Gestión y Control de Uso de Suelo, que posea normas urbanísticas, respete la autonomía municipal, rechace la intervención inconstitucional del Gobierno Central en una competencia exclusiva municipal y fortalezca el control político municipal.

4 NUEVA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

A lo largo de este trabajo de titulación se habló del marco legal existente en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, la gestión municipal, la problemática sobre la planificación y ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno; la importancia del catastro dentro del ordenamiento territorial, la eficacia o ineficacia de los controles existentes en la legislación ecuatoriana que regulan el correcto ejercicio de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales sobre la materia. Por esta razón, los mencionados temas, han sido trascendentales para finalmente analizar la creación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo que modifique el marco legal ecuatoriano dentro de este ámbito.

Históricamente el Ecuador, ha pasado por graves problemas sociales, ocasionados por desorganización, anarquía y la ocupación ilegal del suelo; lo que ha provocado que el número de asentamientos humanos irregulares aumente y se ubiquen en zonas de riesgo, muchas veces ocasionados por la actividad de los traficantes de tierras; motivo por el cual, a través de una Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, se pretende generar herramientas técnicas que solucionen en gran medida estos problemas.

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, el órgano legislativo ha desarrollado lineamientos sobre el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, en el 2010 al derogarse la Ley Orgánica de Régimen Municipal, entre en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual regula el ordenamiento territorial en los gobiernos autónomos descentralizados, pero no contiene capítulos extensos sobre uso, clasificación y utilidad del suelo.

Actualmente, en la Asamblea Nacional se debate el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, en el cual se fijan los principios y reglas que regularán el ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; lo que sin duda alguna, fomentará un desarrollo equitativo y equilibrado del territorio en su ámbito urbano y rural.

“El anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo constituye un reto importante para Ecuador, no sólo porque demuestra un renovado interés hacia la planificación y el ordenamiento territorial por parte de las instituciones, sino también porque hace posible el diálogo entre administración pública y ciudadanía, canal privilegiado para la formación y la participación de los ciudadanos. Es por esto que el proyecto de ley va más allá de su importancia legislativa en materia de planificación y gestión de suelo, porque abre el camino al debate sobre las decisiones territoriales y el significado de la planificación. Si bien se hace necesaria una fase de formación y transferencia del contenido de la ley hacia los técnicos de los gobiernos locales, paralelamente se manifiesta la necesidad de un proceso de formación ciudadana, a diferentes escalas: “conocer para poder participar” en las decisiones que sobre el territorio se tomen, para poder llevar a la práctica el derecho a la ciudad introducido por la Constitución de la República de 2008.” (Mejía, 2012, pág. 05)

Mediante la aprobación de este proyecto de Ley se implementarán políticas, que pretendan establecer soluciones comunes para reducir el número de asentamientos humanos irregulares; además, generar mecanismos que permitan elaborar de manera conjunta planes de desarrollo, ordenamiento territorial y uso de suelo; de este modo, se podrá dar una correcta articulación de dichos planes en los diferentes niveles de gobierno y fomentar la unidad territorial.

Por otra parte, el proyecto de Ley también establece una clasificación y calificación del suelo, aspectos importantes e innovadores, ya que el COOTAD

solo hace referencia a la existencia del suelo rural, urbano y no determina las condiciones que deben tener estos tipos de suelo; por lo que, en esta nueva Ley se define claramente el régimen jurídico del suelo.

Otro aspecto fundamental que consta dentro de este proyecto son los contenidos de los planes de uso y gestión del suelo; puesto que, en cada cantón deberá existir un documento, que regule parámetros básicos del suelo, su clasificación, los distintos tipos de uso, normas urbanísticas y mecanismos de gestión que permitan concretar la planificación territorial.

Sin duda alguna, el contenido del proyecto de Ley debe ir acorde a lo establecido en la Constitución, pues esta reconoce una diversidad de derechos fundamentales sobre la materia, que no pueden ser violentados. El artículo constitucional 133 numeral 3, le concede el carácter de orgánica a este proyecto de Ley, puesto que su función será la de regular las competencias, facultades y actividad de los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución de 2008, contiene una gran variedad de retos en materia de ordenamiento territorial y uso de suelo; por lo que, el Ecuador a través del tiempo ha visto la necesidad de actualizar y mejorar la normativa existente, para así con la vigencia de esta Ley, se garantice el derecho a la ciudad, a una vivienda digna, a la propiedad, a la seguridad alimentaria y en especial a la participación ciudadana a nivel local.

“Desde la aprobación de la Constitución de 2008, el órgano legislativo ha ido avanzando progresivamente en el desarrollo de lineamientos sobre el ordenamiento territorial, el uso del suelo y los principios y derechos mencionados. Los dos mayores hitos de este avance han sido hasta ahora los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y el de Planificación y Finanzas Públicas. Gracias a ellos, se ha empezado a desarrollar en los gobiernos autónomos descentralizados una cultura del ordenamiento territorial estrechamente

coordinada con la planificación del desarrollo. Sin embargo, también es cierto que han sido avances parciales, fragmentarios, dispersos y no siempre bien articulados entre sí, por lo que conviene consolidarlos en un cuerpo legal único y sistemático como esta Ley, de forma similar a como se han aprobado leyes en la materia los países más dinámicos y desarrollados de la región, pero siempre considerando la realidad ecuatoriana.” (Asamblea Nacional, s.f.)

En definitiva, la importancia de dicha Ley va más allá de ser una simple codificación de normas relativas al ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo, sino radica en su carácter técnico, y en el cambio de concepción de las potestades administrativas de los diferentes GAD's; ya que, antes estas solo limitaban el ejercicio de estas competencias, causando ineficacia en la gestión territorial de los gobiernos locales.

4.1 La necesidad de una nueva ley que respete la autonomía municipal

La autonomía municipal es la potestad que dentro del Estado ecuatoriano tienen los municipios para regirse a través de normas y órganos administrativos propios; es decir, tienen el poder de dictar su propia norma (ordenanzas) siempre y cuando no se incumpla con la norma constitucional.

“[...] desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.” (Borja, 1997, págs. 54, 55)

“(...)tanto desde la perspectiva gramatical como desde la constitucional, la consagración de la autonomía implica, en primer lugar, el reconocimiento de un ámbito de intereses propios y, en segundo lugar, el reconocimiento de que esos intereses propios han de ser normados y regidos por entes específicos y autónomos. Autonomía significa, pues, consagración de un

ámbito de actuación y libre disposición propio, en el que se incluye al menos un mínimo ámbito de discrecionalidad y, consecuentemente, una cierta capacidad de resistencia frente a las órdenes o instrucciones que pretenden invadir dicho campo.” (García J. , 1998, pág. 21)

El artículo primero de la Constitución señala al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”; por lo cual se busca que los GAD’s asuman de manera autónoma la mayoría de las facultades de decisión y gestión.

Efectivamente, como ya se mencionó en líneas anteriores, una de las potestades que tienen los GAD’s municipales, es la de poder dictar leyes que deberán ser aprobadas por el Concejo Municipal, pero sin sujeción o condicionamiento de algún órgano o autoridad nacional. El respeto a la autonomía municipal es fundamental dentro de un estado que promulga la descentralización, pues caso contrario, el Ecuador se convertiría en país donde el gobierno central tendría poder absoluto en la elaboración de normas y en la gestión de los servicios, desconociendo una vez más lo establecido en la Constitución.

“... la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la unidad del derecho... y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios; la segunda busca llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión”. (Hernández, 1997, págs. 348, 349)

Según el artículo 238 de la Constitución y el 5 del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados entre esos los Municipales, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera prevista en la Constitución, lo que significa que tienen el derecho y la capacidad para regirse mediante normas y órganos

de gobierno propios dentro de su territorio, sin la intervención de otro nivel de gobierno y en búsqueda del bienestar común de todos sus habitantes. El ejercicio de la autonomía de los gobiernos locales de ninguna manera puede afectar el carácter unitario del Estado Ecuatoriano.

Los GAD's municipales tienen plenas facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad y de aquellas que vaya asumiendo durante el tiempo; además, poseen la capacidad de formular políticas públicas territoriales, de elegir directamente a sus autoridades mediante el sufragio de todos sus habitantes y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

De igual manera, al poseer autonomía administrativa y financiera, los municipios tienen la potestad de organizar y gestionar sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, y de recibir los recursos que les corresponde de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como, de la generación y administración de sus propios recursos, conforme lo establece la Constitución y la ley.

La autonomía municipal en el Ecuador se desarrolla como una autonomía semiplena o relativa; que sin bien es cierto, concede el carácter de autónomo al Municipio, esta no le da la potestad de dictar su propia Constitución. Es por esta razón que, no se necesita de la interferencia del gobierno central dentro de la administración municipal para que el cumplimiento de leyes locales sea efectivo y obedezca a la norma constitucional.

Una vez explicada la definición y marco legal de la autonomía municipal en el Ecuador, es preciso exponer la necesidad de una nueva ley que regule eficaz y eficientemente el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, y que a su vez, respete la autonomía municipal dentro del ejercicio de sus competencias exclusivas otorgadas por la ley y la Constitución; de no ser el caso, la ley que entraría en vigencia sería inconstitucional.

En el primer debate del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo realizado en la Asamblea Nacional, surge una discusión entre el oficialismo y la oposición por la posibilidad de aprobar una Ley que atente contra la autonomía municipal, ya que dentro del contenido de esta, se habla de la creación de una nueva Superintendencia y un Consejo Técnico con funciones de control y sanción, que recae específicamente sobre la gestión del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo de los GAD's municipales.

Dentro del art. 5 del Proyecto, numeral 3, se consagran los principios rectores de la nueva Ley, donde se determina que la autonomía constitucional de un nivel de gobierno, va a depender de las resoluciones que dicten funcionarios del centralismo.

“La autonomía.- Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto,” (Asamblea Nacional, s.f.)

De igual forma, según asambleístas del oficialismo, la Ley no interfiere en la autonomía municipal, pues sus argumentos se basan especialmente en el art. 415 de la Constitución, el cual establece que:

“El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes.”

Es claro que, el adoptar políticas integrales no implica entorpecer el ejercicio de una competencia ni imponerse sobre un determinado nivel de gobierno, más aun si este artículo guarda relación con la sección séptima de la Constitución, que hace referencia a la Biosfera, ecología urbana y energías alternativas.

Debido al debate que existe en el órgano legislativo ecuatoriano sobre la aprobación de dicha Ley, es preciso hacer énfasis que según lo expresamente señalado en la Constitución y en el COOTAD, ninguna función del Estado ni autoridad alguna, podrán interferir en la autonomía política, administrativa y financiera exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, y peor aún, entrometerse en el ejercicio de las competencias exclusivas asignadas dentro del proceso de descentralización.

En el artículo 264 de la Constitución y los artículos 54 y 55 del COOTAD, se define que es competencia de exclusiva de los GAD's municipales formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación de los distintos niveles de gobierno y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Debido al contenido de estos artículos, es evidente que la Ley no puede violentar la autonomía municipal, sería sin duda un atropello a lo que siete años atrás el pueblo aprobó en una nueva Constitución.

El artículo 424 de la Constitución, reafirma que la Ley por aprobarse no puede transgredir la norma constitucional, ya que, la Constitución es la norma suprema, que predomina sobre cualquier otra; por lo que, cualquier norma y/o actos del poder público deberán ir acorde con las disposiciones constitucionales, de no ser así, carecerán de eficacia jurídica. De la misma manera, el artículo 425 establece que: "la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados."

En fin, es importante el establecimiento de un marco legal general que instaure medidas técnicas que orienten el accionar de las entidades subnacionales, de esta manera, se determinarán herramientas jurídicas para que el órgano ejecutivo municipal pueda establecer políticas públicas eficaces, que mejoren su gestión, sin que se afecte su autonomía y sin la necesidad de crear más órganos de control y vigilancia, sino con el objetivo de fortalecer los existentes.

4.2 La inconstitucional intervención del Gobierno Central en una exclusiva competencia municipal

Las competencias exclusivas según el artículo 114 del COOTAD, son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, según lo establecido en la Constitución y la ley; además, pueden ser gestionadas de manera concurrente entre los diferentes niveles de gobierno.

La Constitución de la República del Ecuador establece como competencias exclusivas de los GAD's municipales, la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de planes de ordenamiento territorial, con el objetivo de regular y ejercer el control sobre el uso y la ocupación del suelo urbano y rural dentro del cantón. Del mismo modo el COOTAD, determina y ratifica como competencia exclusiva municipal y metropolitana el control sobre el uso y ocupación del suelo.

Según lo antes expuesto, constitucional y legalmente no habría razón alguna para que el gobierno central interfiera en las competencias exclusivas municipales; pero es a raíz de la creación del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, que se inicia una discusión sobre los contenidos de la misma, en donde se establece la creación de dos órganos de control supeditados al gobierno central, que para la oposición al régimen, pretenderían intervenir en el ejercicio de las competencias exclusivas de uso, control y gestión del suelo de los GAD's municipales.

“Este es un Proyecto de Ley eminentemente centralista, en donde se busca conculcar la competencia EXCLUSIVA de gestión y control de uso de suelo de los municipios reconocida expresamente en el art. 264 numeral 2 de nuestra Carta Magna, para someterlos a la rectoría gubernamental, menoscabando su autonomía y con el objetivo de fortalecer el estatismo concentrador de poder.” (Cucalón, 2015)

De ser aprobada la nueva Ley en estas condiciones sin duda alguna los municipios, perderían la potestad autónoma de planificar, ordenar, regular y

controlar el territorio y el uso de suelo dentro del cantón, ya que al crear un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, este tendría la facultad emitir regulaciones sobre el uso y la gestión del suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; y una Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo sería la encargada de vigilar y controlar las actividades sobre el territorio y el uso de suelo.

“Artículo 88. Rectoría del uso y la gestión del suelo.- La facultad en la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, la vivienda, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, le corresponde al gobierno central, que la ejercerá a través del ente rector de hábitat y vivienda, en calidad de autoridad nacional.

Las políticas de hábitat incluirán lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano, y el uso y la gestión del suelo.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos en sus respectivas jurisdicciones definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales.” (Asamblea Nacional, s.f.)

Al asumir dichos órganos estas funciones, sin duda alguna se perdería la esencia misma y razón de ser de un gobierno autónomo descentralizado municipal; puesto que los municipios perderían su autonomía para ordenar su territorio, regular y controlar el uso y ocupación del suelo, convirtiéndose en simples y meras oficinas cantonales, cuya funcionalidad radicaría en la aplicación de las políticas y decisiones de emitidas por estos órganos estatales.

“La creación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo es inconstitucional, para establecer otro nivel de control habría que hacer cambios a través de la Constitución y no solo de la Ley; sin duda alguna el trasfondo de esto es controlar a los municipios en la parte esencial de su competencia: el ordenamiento territorial y uso de suelo.” (Cucalón, 2015)

En el caso específico de la Superintendencia, esta se convertiría en la práctica en una entidad más del Gobierno Central, que tendría facultades como ordenar, supervisar y sancionar a los funcionarios y autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, enterrando de esta manera la autonomía administrativa consagrada en la Constitución para estos niveles de gobierno.

Por otro lado, al crearse un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo conformado en su gran mayoría por representantes del Gobierno Central, se entiende que serán estas autoridades las facultadas para establecer regulaciones nacionales, a las que los Gobiernos Autónomos Descentralizados entre esos los municipales deberán someterse. El proyecto de Ley, en su artículo 5 numeral 3, limita a la autonomía de los GAD's al ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente **y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto**, es decir, la autonomía constitucional de un nivel de gobierno autónomo descentralizado como es el municipal, va a depender netamente de las resoluciones que dicten funcionarios designados por el gobierno central.

El mencionado artículo, pone en duda la capacidad del control municipal con respecto a la competencia de gestión y control de uso de suelo; ya que será un funcionario ajeno al gobierno local el que interfiera y debilite el control municipal, al momento en que los GAD's municipales incumplan con ciertos parámetros o no se ajusten a ciertos requisitos establecidos por los nuevos órganos de control; lo cual es inconstitucional.

Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de los GAD's municipales, no depende de una nueva ley que cree órganos de control que interfieran en el ejercicio de sus competencias exclusivas, si no de aplicar correctamente la normativa existente, pues ya se cuenta con mecanismos suficientes de control de los actos de los GAD's, tanto en la esfera de lo constitucional, legal, o el mismo control político de los concejos municipales. Crear más órganos de

control es volver acaparar el poder ya descentralizado, agrandar aún más el aparataje estatal conformado por burocracia centralista.

En definitiva, es claro que se necesita una Ley que propenda la articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, que además incorpore preceptos técnicos y jurídicos que permitan regular y controlar de mejor manera el uso de suelo por parte de los municipios, sin interferencias del gobierno central y respetando lo establecido en la Constitución.

4.3 Contenidos Esenciales de la Nueva Normativa

Al ser necesaria una nueva normativa sobre Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, esta deberá establecer mayores instrumentos para que los gobiernos autónomos descentralizados y en especial los municipales puedan desarrollar de mejor manera sus competencias.

Dentro de sus contenidos esenciales, se debe contemplar principios y reglas generales que orienten el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo; establecer normas que permitan la correcta y adecuada coordinación de los planes de ordenación territorial de los GAD's y del gobierno central; y desarrollar la planificación del uso y la gestión de suelo como competencia exclusiva de los GAD's municipales.

Entre las funciones de esta normativa, estará hacer uso y aprovechamiento eficiente y equitativo del suelo urbano y rural; articulación de los instrumentos de planificación; implantar mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión de suelo de los GAD's municipales y metropolitanos. El derecho a la ciudad, es un principio rector que deberá ser desarrollado dentro de esta nueva Ley, ya que comprende elementos importantes para el ordenamiento territorial y uso de suelo, como son: la gestión democrática de las ciudades; los mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas; el aseguramiento de la dignidad y el

bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia; y el establecimiento de la función social y ambiental de la propiedad privada, siempre y cuando se determine las condiciones o requisitos que debe reunir la propiedad para cumplir con esta función.

Con la finalidad de cumplir con el marco legal vigente, la nueva norma tiene como objetivo profundizar la coordinación y vinculación entre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial; ahondar en el contenido material de los planes de ordenamiento territorial de acuerdo a las competencias de cada GAD's, de esta manera no existiría duplicidad en las acciones. Otra innovación sobre el contenido de la Ley, podría ser la modificación del proceso de aprobación de los planes de ordenamiento territorial, pues se busca la participación no solo del GAD's con jurisdicción sino de aquellos que se vieran afectados con la aprobación de este, sus observaciones podrán ser acogidas o no, sin condición alguna.

En esta nueva Ley, también se tratará la clasificación del suelo, en el cual se determina su definición y subclasificación, puesto que normas anteriores, no fijaban las condiciones para determinar si un suelo era urbano o rural, lo cual significaba que cada gobierno autónomo descentralizado interpretaba de distinta forma las condiciones de estos suelos. Precisar las clases y subclases del suelo provocaría una reclasificación del suelo y por ende, un crecimiento ordenado de las ciudades y la protección del suelo destinado a la producción agrícola.

Sin duda alguna, el objetivo principal de la nueva norma radica en el establecimiento de mecanismos que permitan que la planificación no solo reglamente lo que actualmente es el suelo, sino la proyección y configuración de la ciudad en un futuro; para que esto se materialice se necesitará introducir mecanismos como: la regulación del mercado que evite la especulación del suelo; la regularización de asentamientos de hecho, que evite que las personas que viven en ellos sigan sujetas a peligros por estar ubicados en zonas de precariedad y de riesgo.

Otro contenido importante es la captura y recuperación de la plusvalía, mecanismo utilizado por los GAD's municipales para obtener mayores recursos económicos; por ejemplo: al establecer un plan de uso y gestión de suelo se determina el paso de un suelo rural a urbano, lo que produce que los predios situados en esta zona aumenten su valor, sin que su propietario haya realizado alguna obra que justifique el aumento de la plusvalía del bien; razones que permiten el fortalecimiento del gobierno municipal, puesto que genera nuevas fuentes de ingreso, provocando descentralización y autonomía fiscal, negociación en la aplicación de normas de planeamiento y gestión urbana, mayor equidad en la provisión de servicios y obra pública, de este modo se colabora con el cumplimiento de normas constitucionales como la función social de la propiedad, derecho a la ciudad, demás. Es preciso señalar que el aumento de la plusvalía del bien constará en el impuesto predial, más no en ningún otro impuesto.

El régimen sancionatorio al que hace hincapié el Proyecto de Ley discutido en primer debate en la Asamblea Nacional, no es parte del contenido esencial que dentro de este trabajo se menciona; debido a que, se crea dos órganos de control y vigilancia que podrán interponer sanciones a la gestión de los GAD's, lo cual transgrede a la norma constitucional, en lo referente a la autonomía en el ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos requieren de nuevas herramientas, que den soluciones concretas para mejorar su gestión en lo referente a calidad de vida de sus habitantes, disminuir el crecimiento desordenado de las ciudades y los asentamientos humanos irregulares. El contenido esencial de esta nueva norma, comprende instrumentos innovadores dentro del marco legal ecuatoriano, lo que sin duda alguna beneficiará al desarrollo territorial de los distintos GAD's y en general del país.

4.4 Fortalecimiento del Control Municipal

El fortalecer el rol que desempeña un municipio, es fundamental dentro de la estructura política, social y económica del país; pues su función principal es la de relacionar directamente al administrado con la administración municipal; de esta manera, se logra la participación ciudadana en la toma de decisiones, y se consolida al ente administrativo local.

Un requisito importante para que el control de los municipios se fortalezca, es profundizar el proceso de descentralización, pues se construye un Estado más eficiente y democrático, que legitima el ejercicio del poder de los distintos niveles de gobierno. Ahora bien, este proceso descentralizador debe contar con lineamientos que se adecuen a las necesidades de los entes estatales y locales, que eviten el traspaso innecesario de problemas de ámbito nacional, que puedan alterar la estructura organizativa de los municipios.

El proceso de fortalecimiento del control municipal debe iniciar a través de un estudio político-administrativo y económico-social; además de una evaluación integral de la Institución Pública. En el ámbito social, el principal factor que contribuye al fortalecimiento del control municipal, es la consolidación de la participación ciudadana dentro del órgano municipal. Para lograr una mayor participación ciudadana, el municipio tiene que contar con una estructura que permita la institucionalización de sus relaciones con la sociedad, y también genere planes y proyectos, que inciten la participación activa de los ciudadanos y acoja de manera adecuada sus iniciativas.

Por otra parte, este fortalecimiento exige fijar elementos suficientes que permitan unificar y coordinar políticas dentro de la esfera de competencias que la ley y la Constitución otorga al Municipio como parte del proceso de descentralización. Es necesario que se produzcan instrumentos legales adecuados a las nuevas realidades sociales, para que mejore cuantitativa y cualitativamente la actividad legislativa de los concejos Municipales.

Otra razón, para que los municipios ecuatorianos puedan cumplir a cabalidad con lo establecido en la ley y la norma constitucional, es que estos deben contar con los recursos económicos necesarios; generalmente este aspecto es considerado un problema, pues no todos los municipios cuentan con recursos suficientes para cumplir con sus competencias; por esta razón, se busca que más allá de crear indiscriminadamente altos y nuevos impuestos, se debería aprovechar los existentes, promoviendo la inversión en actividades que puedan pagar los tributos municipales con que se cuenta.

Los municipios dentro de su labor deberán mejorar la productividad de la gestión municipal con personal técnico especializado, calidad de los servicios públicos y cumplimiento de los planes; esta labor es necesaria para el fortalecimiento de la autonomía que la Constitución y las leyes le conceden. Del mismo modo, la entidad municipal está obligada a fortalecer su potestad sancionadora para el cumplimiento adecuado de las ordenanzas, y el control a los ciudadanos que infrinjan la norma municipal.

En la actualidad, gracias al proceso de descentralización los gobiernos autónomos municipales pueden ejercer sus competencias exclusivas de manera autónoma, claro que no todas las municipalidades han cumplido a cabalidad con su labor, pero no es por falta de control, muchas veces el problema no radica en la norma sino en su aplicación, puesto que, ya existen mecanismos de control de los actos administrativos de los GAD's, como el mismo control político del Concejo Municipal, que deben ser fortalecidos y no debilitados tras la creación de más órganos de control que afecten a la autonomía municipal. La Ley Orgánica que regule el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deberá fortalecer el control municipal, dotándole de herramientas técnicas que no atenten contra su autonomía, pero si mejoren el ejercicio de sus competencias y logren un desarrollo eficiente de la gestión municipal.

Al terminar con el trabajo de titulación, se observa la necesidad de una norma que regule, articule y coordine el ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo

entre los distintos niveles de gobierno, que incorpore preceptos técnicos y jurídicos que permitan mejorar la gestión de los municipios. Sin embargo, se reconoce que ninguna ley deberá establecer cualquier tipo de imposición, sumisión por parte del gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por el contrario debe ser una norma que fortalezca el poder municipal.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

1. La planificación territorial es un proceso por el cual los municipios organizan su territorio a través de una adecuada distribución de la población, de actividades económicas, del uso y ocupación del suelo y edificabilidad; de la planificación vial y del espacio público, de equipamientos y servicios, con el objetivo de lograr un desarrollo armónico, eficiente, eficaz, humano y sustentable en sus jurisdicciones. Este concepto es fundamental pues la planificación del territorio se basa exclusivamente en las necesidades de la sociedad; por ende, responde estratégicamente al origen del modelo de desarrollo escogido dentro de la sociedad.
2. El uso de suelo abarca la gestión y modificación del medio ambiente natural, logrando así construir un ambiente en donde puedan existir cultivos y asentamientos humanos; este término hace referencia a las diferentes formas de uso de la tierra en zonificaciones. Se entiende por uso de suelo el destino que se les asigna a los predios en relación a las actividades que se desarrollaran en los mismos.
3. El ordenamiento territorial y el uso de suelo, son elementos esenciales para el desarrollo de las ciudades. Una eficiente gestión y un correcto control de los mismos nos dan como resultado ciudades ordenadas en las cuales las personas puedan convivir de manera armónica. Por el contrario, una deficiente gestión en las mismas, puede tener caóticas consecuencias, como por ejemplo: que no exista en las ciudades una zonificación que delimite lo rural, lo residencial, lo urbano o lo industrial, etc. El no llevar un correcto control, provoca construcciones sin los debidos permisos y lo más grave, es que muchas veces las personas se asientan en zonas de riesgo o en sitios ilegales, causando enormes perjuicios para la ciudad en sí y lógicamente para sus propios ciudadanos, a los cuales en muchos casos los gobiernos locales no pueden dotarlos de servicios básicos.

4. La derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal contenía normas que articulaban la planificación local y nacional, regulaban funciones administrativas y la facultad tributaria municipal. No contaba con herramientas técnicas de uso y ocupación de suelo, lo que provocó en su momento que este tipo de ordenanzas se elaboren mediante discrecionalidad administrativa; generando de esta manera, variedad de normas, planes de ordenamiento territorial y sanciones municipales.
5. El COOTAD recoge normas de la ley Orgánica de Régimen Municipal; de Régimen Provincial y de Juntas Parroquiales y establece una nueva normativa sobre ordenamiento territorial bajo parámetros del derecho administrativo, que son insuficientes para establecer ordenanzas que logren reflejar los objetivos constitucionales y las metas que se propone cada nivel de gobierno.
6. Es fundamental establecer que tanto la Contraloría General como el control de constitucionalidad (Corte Constitucional), el control de legalidad (Contencioso Administrativo) y el control de los Gobiernos Municipales tienen la potestad de regular el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo mediante normas establecidas en la Ley y la Constitución; por tal razón, no es necesaria la creación de más controles, pues se ha demostrado dentro de este trabajo que los existentes son suficientes.
7. Los avances constitucionales que se han producido a partir del año 2008, especialmente en materia de planificación y ordenamiento territorial, han generado la necesidad de complementar la estructura legal ecuatoriana con innovadoras normas, que ejecuten las decisiones que se toman sobre el territorio; ya que, aún con la existencia de ordenanzas que plasman lineamientos técnicos, administrativos y jurídicos, se necesita de ordenanzas que reflejen la coherencia entre el derecho y el urbanismo; por tal motivo, se plantea la necesidad de una ley de carácter técnico que garantice el

desarrollo territorial, mediante el establecimiento de requisitos mínimos para los procesos de habitación del suelo, que contenga normas arquitectónicas y para la construcción y en especial incorpore herramientas de gestión de suelo.

8. Como parte del derecho municipal muchas de las ordenanzas se crearon sin fuerza necesaria para lograr una gestión efectiva y eficaz de la ciudad; lo que ha provocado que con el cambio de paradigma constitucional se busque incluir normas de derecho urbanístico en la legislación ecuatoriana, con el fin de brindar herramientas de planificación y gestión de suelo a los municipios, para que estos puedan regular de mejor manera el crecimiento de las ciudades, distribuyan equitativamente los recursos y frenen prácticas especulativas sobre el suelo.
9. El objetivo de implementar una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en la legislación ecuatoriana, se enfoca en desarrollar y gestionar dinámicas territoriales en los distintos niveles de gobierno, desde el nacional hasta el parroquial, sin afectar la autonomía municipal, sino implementando la colaboración y complementariedad de los planes de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno.
10. Una nueva Ley de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo debe tener contenidos mínimos que sirvan de herramientas para gestionar el uso de suelo como son: la venta o transferencia de edificabilidad, las unidades de actuación (áreas de planificación y gestión conformadas por inmuebles, que deben ser construidas bajo un único proceso de habilitación); el reajuste de terrenos o reestructuración parcelaria, que consiste en reunir varios predios en uno sólo con el fin de reestructurarlos y subdividirlos; el redesarrollo que busca establecer una nueva configuración física espacial de un área específica de suelo urbano; el derecho de preferencia, que permite al Estado convertirse en primera opción de compra de un predio cuyo objetivo sea la construcción de un proyecto de interés social o público; el anuncio del

proyecto, consiste en la publicación de toda iniciativa de planificación y de obras públicas emanadas del plan de ordenamiento territorial de los distintos gobiernos autónomos descentralizados y de otras herramientas de planificación local o nacional, siendo su finalidad evitar la especulación del precio de suelo que será expropiado o comprado.

5.2 Recomendaciones

Una vez finalizado el presente trabajo de titulación creemos que es pertinente realizar las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario implementar una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo que contenga normas urbanísticas de carácter general, que sean aplicadas a los gobiernos autónomos descentralizados mediante ordenanzas, que fije instrumentos principales de Ordenamiento Territorial a nivel nacional; GAD's y Regímenes Especiales (determinantes para los planes de ordenamiento territorial y uso de suelo); clasificación general del suelo, herramientas de planificación urbanística y de gestión de suelo como: captación de plusvalías, venta y transferencia de edificabilidad, compensaciones y obligaciones urbanísticas, reajuste de terrenos, redesarrollo y declaración de desarrollo prioritario, derecho de preferencia. Todos estos aspectos que incluye la nueva norma son fundamentales para tratar de solucionar los problemas urbanos que a lo largo del tiempo han surgido y cumplir con el nuevo paradigma constitucional ecuatoriano referente al ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, la función social y ambiental de la propiedad, el Derecho a la Ciudad, el Derecho a la hábitat y vivienda, aspectos que promueven el bien común, anteponiendo el interés general al interés particular, conforme al Buen Vivir; ya que, en la actualidad la mayoría de ordenanzas de uso de suelo del país no contienen aspectos generales sobre derecho urbanístico, sino son simplemente actos normativos de carácter administrativo.

2. El crear una nueva ley que regule el ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo, no es razón suficiente para determinar la necesidad de crear nuevos controles que sancionen el incumplimiento de la gestión municipal en relación a dicha materia, debido a que, constitucionalmente los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos poseen autonomía para regular el uso de suelo, sin necesidad de un nuevo control que vulnere la autonomía municipal; del mismo modo, la Superintendencia del Suelo a la que hace referencia el proyecto de Ley debatido en la Asamblea tendría funciones que la Contraloría General del Estado como el mismo gobierno municipal ya las desempeñan. Por otra parte, los ciudadanos o autoridades tienen el derecho de solicitar la inconstitucionalidad de la norma o la ilegalidad del acto normativo municipal; de esta manera, se observa que estos controles tienen poder de regular el ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo según lo establecido en la Ley y la Constitución.
3. Los controles existentes en la legislación ecuatoriana deben ser fortalecidos en especial el de los gobiernos municipales y metropolitanos; por ende, la nueva Ley se convertirá en una verdadera herramienta que mejore la emisión y aplicación de las normas locales (ordenanzas), sin que en esta ley se incluyan órganos de control estatal que realicen algún tipo de imposición, sumisión en las decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.
4. Debido a la importancia del catastro dentro de la planificación del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo es imprescindible que en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo se trate de manera más extensa el catastro; puesto que, dos artículos no son suficientes, se necesita una estructura legal sólida que puntualice un marco nacional para el catastro. La falta de normas técnicas sobre el tema ha provocado que los administradores en algunos casos no logren estructurar y actualizar sus catastros; los municipios mediante ordenanzas regulan el catastro y lo organizan de acuerdo a sus posibilidades técnicas y económicas;

por esta razón, existe una gran multiplicidad de realidades que ha provocado dispersión de métodos y estructuras de datos alrededor de todo el Ecuador. El tener una adecuada norma que regule el catastro de manera sólida, es fundamental para fortalecer aspectos como: el control de los documentos cartográficos que identifican de manera correcta al inmueble; perfeccionar la función fiscal del catastro a través de una adecuada valoración del bien, que genere el aumento de ingresos propios de las ciudades; establecer mecanismos que permitan la obtención de suministros de información territorial geométrica o temática organizada sobre base parcelaria y orientada a su uso que beneficie a la adecuada elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial y uso de suelo, que prevengan asentamientos irregulares, permitan la recuperación y captación de plusvalías y demás, sobre bases seguras y no estimadas.

REFERENCIAS

- Agencia Metropolitana de Control. (s.f.). *Control de Edificaciones*. Recuperado el 16 de septiembre de 2015, de <http://agenciadecontrol.quito.gob.ec/index.php/Informes-de-Gestion-2014/ley-de-transparencia-2016.html>
- Agencia Pública de Noticias. (s.f.). *Realizaron inspecciones de verificación del adecuado uso de suelo*. Recuperado el 16 de septiembre de 2015, de http://prensa.quito.gob.ec/Noticias/news_user_view/hoy_se_realizaron_inspecciones_de_verificacion_del_adecuado_uso_de_suelo--13292
- Aguilar, J. P. (2007). Compromiso político y organismos de control. *FORO: revista de derecho, No. 7, UASB-Ecuador / CEN*.
- Aparicio, M. A., & Serramalera, M. B. (2012). *Manual de Derecho Constitucional* (Segunda Edición ed.). Barcelona: Atelier.
- Asamblea Nacional. (s.f.). *Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial*. Recuperado el 16 de febrero de 2015, de <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-586/PROYECTO%20LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL%20USO%20Y%20GESTI%C3%93N%20DEL%20SUELO.pdf>
- Asamblea Nacional. (s.f.). *Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo*. Recuperado el 10 de junio de 2015, de <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f85daa1b-ff05-4bfb-8a1b-269d3971d268/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20210183.pdf>
- Astudillo, R. (2012). *La Planificación como instrumento público para la organización territorial. Caso de Estudio Cantón Mejía*. Quito: FLACSO.

- Ávila, R. (2009). *Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Balbin, C. F. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Benalcázar, J. C. (2007). *El Proceso Contencioso Administrativo en cuanto al proceso*. Quito: Fundación Andrade&Asociados. Fondo Editorial.
- Bermejo, J. (1994). *La Ordenación del Territorio*. Madrid: Civitas.
- Bermeo, A. C., & Loja, M. S. (2012). *Auditoría de gestión al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Paccha, del Cantón Cuenca, para el año 2012*. Recuperado el 23 de octubre de 2014, de Repositorio Institucional Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/20741/1/TESIS.pdf>
- Bernardi, R. B. (2009). *Estudios Históricos*. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de http://www.estudioshistoricos.org/edicion_2/rosario_bottino.pdf
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. Quito, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bustamante, S. (2014). *La metropolización en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad*. Recuperado el 12 de febrero de 2015, de Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales, UPB: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Documentos/PA002-2SergioBustamantePerez.pdf>
- Cañas, D., & López, A. (2014). *Propuesta del plan de ordenamiento territorial urbano de las parroquias Sangolquí, San Rafael y San Pedro de Taboada*

del cantón Rumiñahui. Recuperado el 28 de mayo de 2015, de Repositorio ESPE: <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/7428/1/AC-GMA-ESPE-047505.pdf>

Carrión Barrero, G. A. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*.

Carrión, F. (2014). *La ciudad y su gobierno en América Latina*. Ecuador: Instituto de Iberoamerica Universidad de Salamanca. Recuperado el 21 de octubre de 2014, de https://www.flacso.edu.ec/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=134031&tab=opac

CAT-MED. (s.f.). *Plataforma para modelos urbanos sostenibles*. Recuperado el 19 de febrero de 2015, de <http://www.catmed.eu/dic/es/47/densidad-de-poblacion>

Chuquiguanga, M. C. (2014). *Alternativa metodológica para la formulación de planes provinciales de desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de Repositorio Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/5189/1/Tesis.pdf>

Ciampagna, J., & Erba, D. (2007). Bases de Datos Alfanuméricos para SIG. En D. Erba, *Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.

Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional. (2014). *Informe para Primer Debate de la Solicitud de Enmienda*. Quito: Asamblea Nacional.

Contraloría General del Estado. (s.f.). *Comunicaciones, Dirección de Tecnología de Información*. Recuperado el 01 de mayo de 2015, de http://www.contraloria.gob.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=3

Contraloría General del Estado. (s.f.). *Examen especial al Plan de Ordenamiento Territorial 2020 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012*. Recuperado el 29 de junio de 2015, de http://www.contraloria.gob.ec/consultas.asp?id_SubSeccion=59&opcion=1&txtPalabraClave=plan+territorial&periodoInforme=.&unidadDeControl=.&nombreEntidad=&listaTipoDeExamen=.&txtNumeroDelInforme=&btnSend.x=0&btnSend.y=0&btnSend=Buscar

Contraloría General del Estado. (s.f.). *Rendición de Cuentas de Contraloría General del Estado*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de http://www.contraloria.gob.ec/banners_home.asp?id=149

Cordero, F. (2012). Descentralización y Ordenamiento Territorial. En CSNDU, *Memorias de VI Y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*.

Cordero, F. (2012). Gobiernos Autónomos Descentralizados y asignación de Competencias. En CSNDU, *Memorias de VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*.

Corporación Instituto de la Ciudad. (2009). *Actores y estructuras de sentido en el Distrito Metropolitano de Quito* (Vol. II). Quito: Ediciones Continente.

Corporación Instituto de la Ciudad. (2009). *El papel de las regiones en los procesos de desarrollo y sus relaciones con el Estado*. Quito, Ecuador: Ediciones Continente.

Corte Constitucional. (s.f.). Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional . *Resolución S/N, Suplemento del Registro Oficial 466*. Quito: Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (s.f.). *Sentencia No. 012-13-SIN-CC*. Recuperado el 30 de junio de 2015, de <http://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/fichas/012-13-SIN-CC.pdf>

Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (s.f.). *Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_administrativo/2013-PDF/Resolucion%20No.%20147-2013.pdf

Cucalón, H. (28 de enero de 2015). Nueva Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo. (S. Rocha, Entrevistador)

Cucalón, H. (28 de enero de 2015). Nuevos Órganos de Control. (S. Rocha, Entrevistador)

Cuétara, J. M. (1986). *Las Potestades Administrativas* . Madrid: Tecnos.

Diario El Comercio. (s.f.). *Calificación a los Alcaldes*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://especiales.elcomercio.com/2015/05/alcaldes/>

Diario El Comercio. (s.f.). *Aumentó el costo de los terrenos*. Recuperado el 18 de mayo de 2015, de <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/10230001b331aa48-7c68-4e9b-a768-ce0c12ed8fef>

Diario El Diario. (s.f.). *El uso del suelo no cuenta aún con reglas definidas*. Recuperado el 10 de junio de 2015, de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/60907-el-uso-del-suelo-no-cuenta-aun-con-reglas-definidas/>

Diario El Mercurio. (s.f.). *Municipalidad de Azogues no presenta sentencia de juez para desalojar y ocupar suelo en Charas*. Recuperado el 02 de junio de 2015, de <http://www.elmercurio.com.ec/398323-municipalidad-de-azogues-no-presenta-sentencia-de-juez-para-desalojar-y-ocupar-suelo-en-charasol/#.VZiznPmqqko>

Diario La Hora. (s.f.). *Ordenanza de Uso de Suelo aprobada con sugerencias*. Recuperado el 18 de junio de 2015, de Noticias Imbabura: http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101316613/-1/Ordenanza_de_Uso_de_Suelo_aprobada_con_sugerencias.html#.VYgrf_mqqko

Diario La Hora. (s.f.). *Rumiñahui en el ojo de sus concejales*. Recuperado el 26 de mayo de 2015, de Noticias Quito: http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1038172/-1/home/goRegional/Loja#.VYuPL_fmqqko

Diario La República. (s.f.). *Nuevo ordenamiento territorial en Colombia*. Recuperado el 27 de junio de 2015, de http://www.larepublica.co/asuntos-legales/nuevo-ordenamiento-territorial-en-colombia_36744

Díaz, J. A. (2006). *Instituto de Investigación y Capacitación Municipal*. Recuperado el 20 de enero de 2015, de <http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/planeamiento.PDF>

Erba, D. (2004). Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver. En M. Smolka, & L. Mullah, *Prespectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Erba, D. (2004). Prespectivas urbanas:Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Catastro en América Latina: logros y problemas por resolver*. Lincoln Institute of Land Policy.

- Erba, D. (2007). El Catastro Territorial en América Latina y el Caribe. En D. A. Erba, *Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1306_Aplicaciones%20Catastro%20Multifinalitario.pdf
- Erba, D. (2007). El Catastro y la Informalidad Urbana. En D. Erba, *Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Erba, D. (2007). El catastro y plusvalías Urbanas. En D. Erba, *Catastro en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Escudero, J. (17 de mayo de 2015). Garantías Constitucionales. (S. Rocha, Entrevistador)
- Espinosa, S. (2010). *El alcance del principio de legalidad en el sistema administrativo ecuatoriano a la luz de la Constitución del 2008*. Recuperado el 05 de mayo de 2015, de Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2273/1/T0944-MDE-Espinosa-El%20alcance.pdf>
- Fernandes, E., & Smolka, M. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones. 16. Land Lines.
- Fernández, E. (2009). *Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura*. Recuperado el 27 de enero de 2015, de itzamna.bnct.ipn.mx:8080/dspace/.../1/ASENTAMIENTOSIRREG.pdf
- Ferrajoli, L. (2007). Sobre los derechos fundamentales. En M. Carbonell, *Teoría del Neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta S.A.

- García, E., & Fernández, R. (1991). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- García, J. (1998). *La configuración Constitucional de la Autonomía Local*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel de Ibarra. (s.f.). *Plan Estratégico del cantón Ibarra*. Recuperado el 18 de junio de 2015, de <http://www.ibarraecuador.gob.ec/index.php/nosotros/plan-estrategico/canton-ibarra-ordenado>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo. (s.f.). *Notificaciones por construir sin permiso municipal*. Recuperado el 15 de junio de 2015, de <http://www.portoviejo.gob.ec/noticias/800-notificaciones-por-construir-sin-permiso-municipal>
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid – Barcelona: Ed. Mundi - Prensa.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: V&M Gráficas.
- Guastini, R. (2007). Sobre el concepto de Constitución. En M. Carbonell, *Teoría del Neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta, S.A.
- Guevara, L. F. (2014). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI*. Recuperado el 07 de diciembre de 2014, de Planeamiento y Gestión de Suelo: Ejercicio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: http://www.camicon.ec/conferencias_6to_congreso_construccion/SegundoDia/02-SueloUrbanoMiduvi.pdf
- Hernández, A. (1997). *Derecho Municipal*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Herrera, M. B. (2011). *Planificación Territorial*. Recuperado el 22 de enero de 2015, de Repositorio Pontificia Universidad Católica del Ecuador: <http://repositorio.puce.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/22000/7102/6.H07.001369.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

ILPES. (s.f.). *Directorio de organismos, instituciones y agencias intergubernamentales latinoamericanas y caribeñas*. Recuperado el 21 de enero de 2015, de <http://directorio.sela.org/listado-de-organismos/ilpes.aspx>

INEC. (s.f.). *Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según regiones, provincias y sexo*. Recuperado el 22 de enero de 2015, de http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=1614&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800

Instituto de Investigaciones Sociales, Ciudad Universitaria "Rodrigo facio". (1976). *La base funcional de las ciudades pequeñas* (Primera ed.). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.). *Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 21 de diciembre de 2014, de https://www.mpl.ird.fr/crea/taller-colombia/FAO/AGLL/pdfdocs/guia_sim.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. (s.f.). *Catastro*. Recuperado el 23 de mayo de 2015, de <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/>

La Voz de Zamora. (s.f.). *Tasas por uso de suelo*. Recuperado el 19 de junio de 2015, de <http://www.lavozdezamora.com.ec/antes/noticias/noticias-de-zamora/8810-tasas-por-uso-de-suelo-y-publicidad-preocupan.html>

- Lara, E. (2013). *La función legislativa del municipio* . Recuperado el 13 de diciembre de 2014, de Gestio Polis: <http://www.gestiopolis.com/economia-2/la-funcion-legislativa-del-municipio.htm>
- Lungo, M., & Smolka, M. (2005). *Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana* . Recuperado el 13 de febrero de 2015, de Lincoln Institute of Land Policy: http://www.lincolninst.edu/pubs/1633_Suelo-y-grandes-proyectos-urbanos--La-experiencia-latinoamericana
- Maldonado, M. M. (2004). El proceso de construcción del Sistema Urbanístico Colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. Bogotá, Colombia.
- Martínez, A. P. (2000). *Marco institucional y jurídico del municipio*. Recuperado el 09 de abril de 2015, de Gaceta Mexicana de Administración: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr7.pdf>
- Martínez, J. P. (2004). *El Derecho Urbanístico*. Recuperado el 12 de noviembre de 2014, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3052/4.pdf>
- Massiris Cabeza, Á. (2008). *Plataforma Democrática-IV Seminario de Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10663_em_17_06_2011_11_22_28.pdf
- Mejía, A. (2011). Planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y gestión de suelo en Ecuador - "Nuevos paradigmas y Reforma Legal en Ecuador". Belo Horizonte: Editora Fórum. Biblioteca digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental.
- Mejía, A. (2012). Ordenamiento territorial y gestión de suelo en Ecuador. Quito, Ecuador: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI.

- Mejía, A. (2015). *Del Derecho Municipal al Derecho Urbano*. Quito: Geografía Humana.
- Mejía, A. (22 de junio de 2015). *Del Derecho Municipal al Derecho Urbano*. (S. Rocha, Entrevistador)
- MIDUVI. (2013). *Instrumentos locales de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y gestión del suelo en Ecuador: Buenas Prácticas y Articulación Institucional*. Quito.
- MINAMBIENTE. (s.f.). *Ordenamiento territorial en Colombia*. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de <https://www.minambiente.gov.co/>
- Ministerio del Ambiente del Perú. (s.f.). *¿Qué es el Ordenamiento Territorial?* Recuperado el 12 de febrero de 2015, de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/que-es-el-ordenamiento-territorial/>
- Moscoso, R. (2014). *Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito*. Recuperado el 20 de febrero de 2015, de <http://www.institutodelaciudad.com.ec/attachments/article/144/5466-22790-1-PB.pdf>
- Mosquera, V. (2012). *Derecho & Justicia Asociados*. Recuperado el 25 de junio de 2015, de <http://www.victormosqueramarin.com/2011/08/analisis-juridico-sobre-ley-organica-de.html>
- Mullahy, & Smolka. (2010). *Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Muñoz, G. (19 de marzo de 2015). *Contraloría General del Estado*. (S. Rocha, Entrevistador)
- Muñoz, G. (19 de marzo de 2015). *Jurisdicción Contencioso Administrativa*. (S. Rocha, Entrevistador)

- Neira, J. (2014). *La ineficacia del COOTAD y de la ley derogada por aquella, en materia de regulación y control del mercado inmobiliario, como instrumento del ordenamiento territorial y urbanístico*. Guayaquil, Ecuador: Edino.
- Ortiz, G. (2010). El COOTAD. *Diario La Hora*.
- Oyarte, R. (14 de noviembre de 2014). Acogen observación para las enmiendas. (Diario El Tiempo, Entrevistador)
- Paladines, C. (2014). *La Transformación de las ciudades, Gobierno y Planificación Municipal en Ecuador* (Fundación Alianza Estratégica/ Fundación Hanns Seidel ed.). Quito, Ecuador.
- Pallares, C. (1994). *Sistema de Catastros Urbanos en Ecuador* (Vol. 1). Quito, Ecuador.
- Pastor, R. V. (2009). Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución Ecuatoriana de 2008. En A. G. Santiago Andrade, *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pauta, F. (2014). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca, Ecuador.
- Pérez, E. (2014). *Derecho Administrativo, Normativa Jurídica y Doctrina Comparada* (Vol. II). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pilay, A. (2014). *Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de Ecuador Libre Red: <http://www.ecuadorlibrered.tk/index.php/ecuador/politica/2684-2014-05-16-00-21-54>

- Pinos, N. (2012). Formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las parroquias rurales del cantón Cuenca. *Universidad-Verdad*(57), 307.
- Portafolio. (s.f.). *Proyecto habitacional y ambiental Nuevo Sol de Oriente (Quebrada Juan Bobo) ganó Premio Mundial Dubai*. Recuperado el 25 de noviembre de 2014, de <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-4702700>
- Portal de la Dirección General del Catastro. (s.f.). *Catastro inmobiliario: usos y utilidades*. Recuperado el 23 de noviembre de 2014, de http://www.catastro.meh.es/esp/usos_utilidades.asp
- Quintana, C. (2005). Autonomía Municipal. En C. Quintana, *Derecho Municipal* (Octava ed.). México: Porrúa.
- Quintana, C. (2005). El Gobierno Municipal. En Q. Carlos, *Derecho Municipal*. México: Porrúa.
- Quintana, C. (2005). Relaciones del Derecho Municipal con otras ramas del Derecho. En C. Quintana, *Derecho Municipal* (Octava ed.). México: Porrúa.
- Roche, A. (20 de enero de 2015). COOTAD. (S. Rocha, Entrevistador) Guayaquil, Guyas, Ecuador.
- Roche, A. (21 de enero de 2015). Poderes Existentes en la Legislación Ecuatoriana. (S. Rocha, Entrevistador)
- Rojas, E. (2007). *Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo*. Guayaquil: Edilex S.A Editores.

- Ruiz, C. (2013). La transición hacia una nueva forma de descentralización. En J. S. Susan Velasco, *Actores, procesos y retos de la Descentralización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*. Quito: FLACSO.
- Ruiz, J. (1981). Derecho urbanístico. En *Introducción al derecho mexicano* (primera ed.). México : UNAM.
- Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, Comisión Europea. (s.f.). *Proyecto analisis de vulnerabilidades a nivel municipal*. Recuperado el 14 de enero de 2015, de Repositorio Cedia: <http://repositorio.cedia.org.ec/bitstream/123456789/848/1/Perfil%20territorial%20IBARRA.pdf>
- Secretaría Territorial de Hábitat y Vivienda. (s.f.). *Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana*. Recuperado el 18 de mayo de 2015, de <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-coordinacion-territorial-y-participacion>
- SENPLADES. (s.f.). *Liniamientos para la planificación*. Recuperado el 12 de febrero de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/LINEAMIENTOS-PARA-LA-PLANIFICACION-DEL-DESARROLLO-Y-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf>
- Suing, J. (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Loja: UTPL.
- Vásquez, A. (1996). *Agronomía Costarricense*. Recuperado el 19 de mayo de 2015, de http://www.mag.go.cr/rev_agr/v20n01_087.pdf
- Zambrano, P. (15 de diciembre de 2014). Jurisdicción Contencioso Administrativa. (S. Rocha, Entrevistador)
- Zamora A., G., & Andrea, C. (2014). *Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial*. Recuperado el 24 de mayo de 2015, de

https://derechoterritorio.files.wordpress.com/2014/09/2_planificacic3b3n-territorial.pdf

Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo*. Quito: Edino.