

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS
TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**EL DERECHO A LA CIUDAD FRENTE A LAS POLÍTICAS DE USO Y
OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS
GADS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO CENTRAL**

BRYAN DAVID ANDRADE CAMPOVERDE

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO RIBADENEIRA

QUITO - 2017

Quito, 10 de julio de 2017

Señor doctor

Iñigo Salvador Crespo

**DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

En su Despacho.-

Señor Decano:

Mediante oficio No. 067-SJG-2017 de 27 de junio de 2017, se solicita informe sobre la Disertación de Abogacía titulada "El derecho a la ciudad frente a las políticas de uso y ocupación del suelo en el marco de las competencias de los GADS municipal y el gobierno central", elaborada por el señor Bryan David Andrade Campoverde, por lo que una vez revisada, informo lo siguiente.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos que tratan sobre el derecho a la ciudad, las competencias que en materia de ordenamiento territorial corresponden a los gobiernos municipales y el conflicto de competencias que su ejercicio provoca con la competencia que, en materia de recursos naturales no renovables corresponde al Gobierno Central, observando que se trata de competencias exclusivas, que se ejercen por distintos niveles de gobierno, en materias diferentes, pero sobre un mismo territorio. El capítulo final trata sobre los mecanismos de solución de dicho conflicto, sobre la base del análisis de la problemática surgida a partir de un caso concreto referido a una concesión minera que abarca territorio declarado como parroquia urbana.

El estudio analiza los mecanismos para resolver el referido conflicto de competencias, valiéndose al efecto de normas nacionales y legislación comparada y concluye que no procede el otorgamiento de concesión minera en zona urbana; sin embargo, observa que las normas nacionales establecen excepciones que permitirían lo contrario, lo que impulsa al autor a profundizar el examen de la materia en función de los derechos constitucionales en conflicto, para reiterar su conclusión de que prima el derecho a la ciudad ejercido a través de las competencias de ordenamiento territorial y concretamente de uso y ocupación del suelo que corresponde a los Municipios, por sobre la competencia que en materia de recursos naturales no renovables ejerce el Gobierno Central.

La Disertación trata un tema de actualidad, poco estudiado en nuestro medio, y lo desarrolla mediante el estudio de normativa nacional y extranjera, doctrina y jurisprudencia, lo que permite al autor formular conclusiones jurídicamente fundamentadas; cuenta con bibliografía suficiente, actualizada y verificable; y, se complementa con el análisis de un caso concreto que ilustra la problemática. Por lo expuesto, considero que merece la nota de diez.

Atentamente,



Ana María Rosero Rivas

Quito, 2 de octubre de 2017

Señor Doctor
Ífigo Salvador Crespo
**DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**
En su despacho.-

De mi consideración:

Cumpliendo con la designación de Profesor Informante de la disertación previa a la obtención del título de abogado intitulada **"EL DERECHO A LA CIUDAD FRENTE A LAS POLÍTICAS DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GADS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO CENTRAL"**, elaborada por el señor Bryan David Andrade Campoverde, me permito presentar el siguiente informe:

El presente trabajo parte de un análisis teórico sobre lo que implica el derecho a la ciudad y los derechos independientes de este, así como principios, conceptos y demás elementos que contribuyen al ejercicio pleno de este derecho, por lo que la investigación del señor Bryan Andrade adquiere especial interés.

En el trabajo realizado por el estudiante, en primer lugar, se realizan nociones generales y conceptuales sobre el derecho a la ciudad; a continuación, se desarrolla el tema referente al ordenamiento territorial y uso ocupación de suelo en la normativa ecuatoriana, refiriéndose a temas como sistema nacional de competencias, y el derecho a la ciudad; luego, analiza el conflicto de competencias entre los GADS municipales y el gobierno central en cuanto al uso y ocupación del suelo, haciendo especial énfasis en el caso minero, para finalmente determinar las conclusiones, recomendaciones y las propuestas dentro del tema investigado.

En la tesis el autor incluye varias conclusiones de interés, sin que pueda coincidir totalmente con estos criterios, tema que será discutido en la instancia académica en la que el estudiante emita su disertación sobre el tema realizado.

Considero que la disertación intitulada **"EL DERECHO A LA CIUDAD FRENTE A LAS POLÍTICAS DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN**

EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GADS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO CENTRAL", elaborada por el señor Bryan David Andrade Camoverde debe ser calificada con la nota de DIEZ (10) en orden a la obtención del título de abogado.

Del señor Decano, me suscribo atentamente,



Dr. Marco Proaño Durán
Profesor Informante

DEDICATORIA

Este trabajo va dedicado a mis padres por su amor y apoyo incondicional, y el gran esfuerzo que les significó permitirme llevar a cabo mis estudios universitarios. El logro es suyo.

A mis hermanos y sobrinos por su motivación y alegría.

A mis colegas que conocí en el camino, con los que pude continuar y con los que hoy luchamos por lograr cambios desde nuestra ciencia, el Derecho.

Bryan

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por guiar mi camino y darme la sabiduría para lograr mis objetivos. El tiempo de Dios es perfecto.

A mis padres por darme todos los elementos que estaban a su alcance e incluso los que no, y permitirme estudiar la carrera que amo y en la Universidad que escogí.

A mi Director, Dr. Miguel Ángel Bossano, por las enseñanzas impartidas a lo largo de la carrera en múltiples clases en las que tuve el privilegio de ser su alumno, enseñándome a pensar más allá de lo establecido y ser un profesional que cuestione y de ser posible, que proponga. Así mismo por aceptar ser mi tutor en el trabajo final de carrera.

A quienes conforman mi alma máter, por siempre prestarme las facilidades para culminar con éxito mi carrera de pregrado.

A las personas que han pasado por mi vida, dejándome lo mejor de sí, creando recuerdos inolvidables y dándome su apoyo constante.

A las personas e instituciones que me ayudaron a entender la temática y me brindaron el material necesario para desarrollar este trabajo.

Gracias

Bryan

ABSTRACT

The right to the city is constituted as the new paradigm to observe when speaking of ordering of the territory, since in these urban territories is where all the activities of the citizens, which increasingly are - or should be - active subjects of the development and enforceability of the right to the city, in a joint participation between the State and society.

The present work covers theoretical analysis on which implies the right to the city and interdependent rights, as well as principles, concepts and other elements that contribute to a full exercise of the right to the city.

The theoretical analysis is collated with to the rules, and in turn with the reality that sometimes comes in conflict with the law, and in this sense they are looking for from the analysis developed, give possible solutions to the conflicts that might arise in the context of the system of competences, and the result of that, demonstrate the effective exercise of the right to the city, from what is proposed in the theory, passing by the law and finally landing in the reality.

RESUMEN

El derecho a la ciudad se constituye como el nuevo paradigma a observar cuando se habla de ordenamiento del territorio, pues en estos territorios urbanos es donde se desarrollan todas las actividades de los ciudadanos, que cada vez son –o deben ser- sujetos activos del desarrollo y exigibilidad del derecho a la ciudad, en un participación conjunta entre Estado y sociedad.

El presente trabajo abarca análisis teórico sobre lo que implica el derecho a la ciudad y derechos interdependientes de este, así como principios, conceptos y demás elementos que coadyuvan a un ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

El análisis teórico se coteja con la normativa, y a su vez con la realidad que entra conflicto muchas veces con la ley, y en este sentido se busca desde el análisis desarrollado, dar posibles soluciones a los conflictos que pudieran surgir en el contexto del sistema competencial, y resultado de aquello, evidenciar el efectivo ejercicio del derecho a la ciudad, desde lo que propone la teoría, pasando por la norma y finalmente aterrizando en la realidad.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
ABSTRACT	vii
RESUMEN.....	viii
ÍNDICE DE CONTENIDOS	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1.....	3
DERECHO A LA CIUDAD, NOCIONES GENERALES	3
1.1. Espacio público como derecho a la ciudad.....	9
1.2. Ordenamiento territorial y sus componentes	11
1.2. La planificación del territorio como herramienta para plasmar el derecho a la ciudad.....	13
CAPÍTULO 2.....	17
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO OCUPACIÓN DEL SUELO EN LA NORMATIVA ECUATORIANA.....	17
2.1. Sistema Nacional de Competencias	48
2.2. Ordenamiento territorial. ¿Competencia exclusiva o concurrente?	51
2.3. El derecho a la ciudad en el marco de las competencias de ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo	54
CAPITULO 3.....	57
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO CENTRAL EN CUANTO AL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO: CASO MINERO	57
3.1. Como resolver el conflicto, teorías a aplicar como posibles soluciones	60

3.2. Análisis comparado con respecto de la normativa extranjera	64
CAPÍTULO 4.....	71
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	71
4.1. Conclusiones.....	71
4.2. Recomendaciones.....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	79
ANEXOS.....	83
ANEXO A. Entrevista al Dr. Arturo Mejía Granizo.....	83
ANEXO B. Catastro Minero de la Agencia de Regulación y Control Minero, donde se evidencia la existencia de la concesión Santa Teresa, sobre el cantón Piñas, Provincia de El Oro.....	86
ANEXO C. Copia certificada del título de concesión minera de nombre Santa Teresa código 300691, otorgada sobre la zona urbana del cantón Piñas, según los datos constantes en el título. 89	

INTRODUCCIÓN

El derecho a la ciudad en Ecuador es un tema incipiente aun en el debate político y en el académico, sin que se haya profundizado su estudio y análisis a pesar de la importancia que tiene, ya que es en las ciudades donde se llevan a cabo todas las actividades humanas, es el espacio físico donde se hacen efectivos los derechos de las personas. Las competencias de ordenamiento territorial y uso y ocupación en su desarrollo normativo han sido son confusas e insuficientes, tal es así que en menos de una década se han promulgado y reformado varias leyes relativas al tema, tratando cada vez de sentar de mejor manera el sustento legal y subsanar falencias de normas previas.

El derecho a la ciudad abarca muchos componentes y posibilidades que pasan por los derechos individuales, derechos colectivos, derechos de participación, derechos humanos de manera amplia entre muchas otras probabilidades de análisis, para zanjar de alguna manera la amplitud del tema y orientar el proyecto de investigación, se busca analizar el derecho a la ciudad frente al ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo dentro de las ciudades, así se centrará la investigación dentro de las políticas de ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo y como en base a estas se podrá o no, desarrollar el concepto de derecho a la ciudad como una realidad más allá del discurso.

A través del trabajo se propone estudiar los conceptos y componentes del derecho a la ciudad por un lado y ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo por otro, y poder conectarlos para profundizar en el estudio de las ciudades desde una perspectiva de Derecho, en el contexto de las competencias del nivel de gobierno municipal y central, así como derechos interdependientes del derecho a la ciudad. De manera que se pueda proponer vías jurídicas para hacer efectivo el derecho a la ciudad a través de una correcta ordenación del suelo urbano.

En este sentido, el desarrollo del presente trabajo abarca tres grandes partes:

En el capítulo primero se analizan los conceptos generales sobre derecho a la ciudad y ordenamiento territorial como concepto macro sobre ordenación del territorio, este corresponde

un capítulo teórico que sienta las nociones generales sobre las que se va a desarrollar el trabajo en adelante.

En el capítulo segundo, se adentra en el análisis normativo en lo relativo al ordenamiento del territorio de manera general y el sistema de competencias de los diferentes niveles de gobierno, entre ellas la de uso y ocupación del suelo como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, competencia de suma importancia por las implicaciones que conlleva y que se utiliza para el análisis dentro de capítulos posteriores.

Dentro del capítulo tercero, se estudia un conflicto de competencias entre el nivel de gobierno central y el municipal, teniendo como punto de fricción el uso y ocupación del suelo; se buscan posibles soluciones y finalmente se realiza un análisis comparativo con normativa extranjera en cuanto al desarrollo del derecho a la ciudad en algunos países, de manera que se pueda contextualizar la evolución normativa ecuatoriana en cuanto a estos temas. Finalmente en cuarto capítulo se realizan conclusiones y se esbozan posibles recomendaciones.

Es decir que en un primer momento se sustenta teóricamente los conceptos a utilizar, sus componentes y alcances, en una segunda instancia se analiza la normativa ecuatoriana relativa a estos ámbitos y en un tercer apartado se conecta tanto la teoría como la normativa, para analizar un caso de la realidad y establecer posibles salidas donde el derecho a la ciudad sea la punta de flecha, cerrando este con un pequeño análisis de legislación comparada al respecto, hecho importante dado lo novedoso del tema y los esfuerzos para su reconocimiento legal. Culminando con conclusiones y posibles recomendaciones derivadas de la investigación.

CAPITULO 1

DERECHO A LA CIUDAD, NOCIONES GENERALES

Para desarrollar un tema que es hasta cierto punto noble para la academia ecuatoriana, es necesario empezar por entender qué es y qué comprende derecho a la ciudad, pero sobre todo por qué es importante. “El 54 por ciento de la población mundial actual reside en áreas urbanas y se prevé que para 2050 llegará al 66 por ciento” (Organización de Naciones Unidas, 2014). Estas cifras alertan y dan señales inequívocas de que las ciudades deben convertirse en el centro del debate en cuanto a su desarrollo y sobre todo su crecimiento, pues son las ciudades, ya en la actualidad y con mayor énfasis en el futuro, los centros donde va a converger todo el actuar humano y donde se desarrollarán sus actividades.

Es importante analizar las deficiencias actuales de las ciudades y en lo posible proponer desde el derecho como ciencia, posibles soluciones o alternativas para viabilizar el correcto desarrollo de las urbes garantizando los derechos involucrados de sus habitantes, derechos que guardan intrínseca relación con ese espacio geográfico llamado ciudad. Leonel (2005) Concibe a la ciudad como “[...] aquel espacio al que se otorga la habitabilidad, misma que es un cúmulo de elementos, que en otras palabras se puede decir el conjunto de derechos” (pág. 27)

El Foro Social Mundial reunido en Porto Alegre en el año 2001, inicia el proceso de construcción de un instrumento promovido por organizaciones de la sociedad civil, dando como resultado la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, cuya última versión y que se encuentra vigente para el debate, se promulga en el año 2005 durante el Foro Urbano Mundial de Barcelona (Ortiz, 2008). Documento que concibe a la ciudad como:

El concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o

semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general. (Foro Urbano Mundial, 2005)

No hay un concepto único de ciudad, ya que al ser un término de apropiación y uso colectivo, las definiciones pueden variar en demasía y ser tan válidas unas como otras, sin embargo, es necesario delimitar y tratar de conceptualizar el término en el contexto del presente trabajo.

Una ciudad es una comunidad de asentamiento, es decir, un espacio social donde un colectivo humano reside, se organiza y se reproduce socialmente. Como toda comunidad humana contará con sus propias pautas de organización, con su propia política, puesto que quienes participan de la vida de la ciudad forman parte de un colectivo. (Castro, 2003, p. 56)

En palabras de Bossano (2014) las ciudades más allá de su concepción tradicional, deben convertirse en territorios inteligentes, ciudades que sean conscientes de sus particularidades y las aprovechen para adentrarse en la globalización, saber utilizar sus recursos y su elemento humano para dar respuesta a sus necesidades potenciando su productividad y desarrollo a través de la diversificación del trabajo, producción que genere calidad de vida y un sistema público seguro y permanente. En una ciudad inteligente “se busca gobernabilidad en lo político, equidad en lo social, competitividad y sostenibilidad en lo económico, identidad en lo cultural, potencialidad en lo territorial y sustentabilidad en lo ambiental” (Bossano, 2014, pág. 12)

Cabe entonces analizar el derecho a la ciudad; esta es una teoría que nació en Europa con autores como Henri Lefebvre quién acuña el término derecho a la ciudad en 1968 con su obra “El Derecho a la Ciudad”, en la que da las pautas de esta nueva teoría para el debate académico pero que como señala Harvey (2013), si bien se puede considerar a Henri Lefebvre como el padre del estudio del derecho a la ciudad, este no nace con Henri Lefebvre, ni es la academia o sus estudiosos quienes lideran su reivindicación, sino las necesidades sociales propias y por ende los ciudadanos que palpan la realidad de su territorio y se manifiestan sin la necesidad de un sustento ideológico o académico previo.¹

¹ Así lo expresa David Harvey en su libro Ciudades Rebeldes, en cuyo prefacio señala que, aunque haya sido Henri Lefebvre con sus ensayos acerca del tema, y más concretamente con su libro Derecho a la

Conceptualizar el derecho a la ciudad no es fácil, dada la multiplicidad de criterios y puntos de vista en torno al tema, desde organizaciones de la sociedad Civil, políticos, autores e incluso leyes tratan de definir qué es el derecho a la ciudad, impregnando en sus conceptos sus propias luchas con respecto a las ciudades.

[...] mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades. (Harvey, 2013, pág. 20)

La Asociación Internacional de Técnicos, Expertos e Investigadores (AITEC, 2003) da una oportuna definición del derecho a la ciudad:

El derecho a la ciudad no puede tomar únicamente la forma del derecho a no ser excluido de la ciudad. (...) El derecho a la ciudad significa ser capaz de contar con una vivienda confortable, un empleo que proporcione un modo de vida decente, ser capaz de establecer un hogar, vivir libre de agresiones policiales (...) Pero también, de un modo más simple y específico, significa poder vivir en una ciudad que sea bella, funcional, saludable y respetuosa con el medio ambiente. (Lefebvre, 2011, pág. 10)

Uno de los aportes más importantes de la sociedad civil viene de la definición de derecho a la ciudad contenida en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en este documento se define al derecho a la ciudad como:

[...] el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales,

Ciudad, quien empezó a desarrollar estas teorías, son en realidad las necesidades sociales las que ponen en la palestra pública el debate sobre la ciudad y el derecho a esta.

culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes. El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural. (Foro Urbano Mundial, 2005, pág. art.2)

El derecho a la ciudad es entendido como un derecho independiente de los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, pero que por su ámbito de aplicación engloba el ejercicio de estos derechos, ya que es en las ciudades donde transcurre todo el actuar humano, de ahí la importancia de este derecho, su apropiación por parte de los ciudadanos y posibilidad de su exigibilidad y ejercicio (Foro Social Mundial, 2001).

En el mismo sentido, pero con ideas más actuales se encuentra el siguiente autor quien indica:

El derecho a la ciudad incluye el derecho a la vivienda y al espacio público significativo y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia en el lugar y al cambio de residencia, a la movilidad y a la centralidad, a la identidad socio-cultural y a la visibilidad, a la accesibilidad y a la monumentalidad, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y a la gestión descentralizada o de proximidad, a la formación continuada y al salario ciudadano, a la seguridad y al refugio. El a la ciudad supone la igualdad político-jurídica de todos los residentes y al acceso universal tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas. (Borja, 2012)

Como se puede observar el derecho a la ciudad abarca muchos aspectos, sin embargo a lo largo de los años se han ido definiendo parámetros y principios de este derecho, los cuales deben

cumplirse para poder hablar o no de un derecho a la ciudad, delimitando así de una manera más técnica en su entendimiento. Zárate (2016), señala que tomando en cuenta procesos, debates y documentos existentes, se puede decir que hay seis principios estratégicos del derecho a la ciudad que son 1. El ejercicio pleno de los Derechos Humanos en la ciudad, 2. Función social de la tierra, la propiedad y la ciudad, 3. Gestión democrática de la Ciudad y el territorio, 4. Producción democrática de la ciudad y en la ciudad, 5. Manejo responsable y sustentable de los bienes comunes de la ciudad y su entorno, 6. Disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Con respecto al primer principio que es el ejercicio pleno de los Derechos Humanos en la Ciudad, según Zárate (2016) este consiste en que todas las personas sin importar su condición puedan disfrutar de todos los Derechos Humanos dentro de la ciudad y que los responsables en todo nivel de gobierno, tomen las acciones necesarias para que quienes por alguna circunstancia no puedan gozar de esos derechos, lo hagan. Con relación al segundo principio, función social de la tierra, la propiedad y la ciudad, en palabras de Baldiviezo, Marino y Tarbuch (2016) este principio “[...] autoriza la regulación y la restricción del poder absoluto con el que fue pensado en su origen (privado), priorizando el interés social, cultural y ambiental. De esta forma, la propiedad debe, a su vez, supeditarse a la normativa urbanística” (p. 39).

Respecto del tercer principio, gestión democrática de la ciudad, consiste básicamente en la participación de los habitantes en las tomas de decisiones con relación a planeación territorial, presupuestos y en general procesos urbanos (Zárate, 2016). El cuarto principio corresponde a la producción democrática de la ciudad y en la ciudad, “La democratización de la producción de la ciudad implica reconocer, valorar e impulsar los procesos de producción y gestión social del hábitat individuales y colectivos” (Baldiviezo, Marino, & Tarbuch, 2016).

El quinto principio es el manejo responsable y sustentable de los bienes comunes de la ciudad y su entorno, lo cual se indica:

Habitantes y autoridades garantizan una relación responsable con la naturaleza, de tal forma que hace posible la vida digna para todas las personas, familias y comunidades, en igualdad de condiciones, pero sin afectar las áreas naturales y reservas ecológicas, el patrimonio cultural e histórico, otras ciudades ni las futuras generaciones. (Zárate, 2016, pág. 32)

El sexto principio, es el disfrute democrático y equitativo de la ciudad, hecho que consiste en “la coexistencia social a través de la recuperación, expansión y mejoramiento de los espacios públicos para permitir el encuentro, la recreación, la creatividad, así como la organización social y la expresión crítica de ideas y posiciones políticas” (Zárate, 2016, p. 33).

Pero no solo la doctrina, organizaciones de la sociedad civil y demás actores se han interesado en desarrollar estos aspectos, sino que en el ámbito internacional se han evidenciado iniciativas que buscan aterrizar y debatir la temática en aras de profundizar en su estudio y posibilidades, ejemplo de ello a nivel global es ONU-HABITAT, que es un programa de las Naciones Unidas para asentamientos humanos, mismo que inició como Fundación Hábitat en los años 70.

En 1976 se llevó a cabo, en Vancouver, Canadá, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). En ese evento la Fundación Hábitat cambió de nombre y se transformó en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), con sede en Nairobi, Kenia. Veinte años después, se realizó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en Estambul. (Organización de las Naciones Unidas, 2015)

Durante la elaboración del presente trabajo se desarrolló la conferencia Hábitat III cuya sede fue la ciudad la ciudad de Quito en octubre de 2016, que dio como resultado la nueva agenda urbana para los siguientes veinte años, y que presentó un gran avance respecto del derecho a la ciudad al ser este incluido dentro de la agenda.

11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Se toma nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (Organización de Naciones Unidas, 2014, pág. num 11)

El derecho a la ciudad no tiene un momento de inicio con un autor o una organización, ni uno de clausura, sino que surge en el diario habitar de todos quienes la conforman. Consiste en que

ese habitar en las ciudades propicie el desarrollo de capacidades tanto individuales como colectivas, para que finalmente la ciudad sea un lugar habitable para todos, donde se desarrollen las actividades en respeto de las normas urbanas y más allá de eso, construir conciencia de ciudad como la prerrogativa de todos quienes son parte de ella, como miembros activos y no meros espectadores, construir ciudad es una tarea colectiva y común.

1.1. Espacio público como derecho a la ciudad

Borja (2011), sostiene que la ciudad es en sí misma el espacio público. Un espacio que se separa de lo privado y aquel espacio es eso precisamente, un espacio que pertenece a todos quienes habitan las ciudades y presta las facilidades para el desarrollo de actividades que conciernen a todos y de las que todos son en mayor o menor medida partícipes; expresiones culturales, artísticas, protestas o movilizaciones, incluso actividades tan cotidianas y conflictivas como la movilidad dentro de las urbes.

La diversidad cultural, social e ideológica en las ciudades hace que el espacio público sea vital y que su promoción y posicionamiento sea un eje fundamental en el desarrollo de las ciudades, pues aquí se dan los encuentros de los ciudadanos pertenecientes a distintos estratos sociales y culturales y se permite la cohesión social que, avalada por el civismo y la tolerancia permitirán un verdadero ejercicio del derecho a la ciudad, en el que aquellas diferencias sean menores y se propenda a una igualdad de derechos entre los habitantes de las ciudades.

Pero en la realidad el espacio público no es el tópico, de hecho es un tema que no se trata entre los ciudadanos y que parecería es escaso en el debate de quienes manejan las ciudades, por el contrario el sentido privatizador es el que en muchos casos marca el itinerario y pasa a ser el eje sobre el que se mueve la ciudad.

En consecuencia, las dinámicas privatizadoras del espacio urbano sobre las que algunos autores citados advierten, socavan la concepción de la ciudad como ámbito de ciudadanía. Ciudadanía que implica el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos activos e iguales de la comunidad política, a los que se reconoce el derecho y la posibilidad real de acceder a la diversidad de las ofertas urbanas. La ciudad –y específicamente su espacio público- es el lugar de representación y expresión de la sociedad, tanto de dominados como de dominantes. El

espacio público como dice Pietro Barcelona, es también donde la sociedad desigual y contradictoria puede expresar sus conflictos. (Borja, 2011, pág. 48)

Tomando parte de este análisis hecho por Borja (2011), refiriéndose a quienes detentan el poder y gobiernan y quienes son gobernados, esto toma importancia pues el espacio público está delimitado jurídicamente por los órganos competentes, en el caso de las ciudades los llamados a hacerlo son los gobiernos municipales y para hablar con mayor propiedad en el caso ecuatoriano los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, pues estos son los niveles de gobierno competentes para regular el uso y ocupación del suelo en la ciudad, lo que se traduce en la determinación del espacio público dentro de las ciudades.

Como concepto el espacio público es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio sobre el suelo y que garantiza la accesibilidad a todos y fijas las condiciones de utilización e instalación de actividades. El espacio público moderno resulta de la separación formal (legal) entre la propiedad urbana (expresada en el catastro y vinculada generalmente al derecho a edificar) y la propiedad pública (o dominio público...). (Borja, 2011, pág. 78)

El espacio público se define por el uso y sentido de público que le dan los habitantes más allá de su categorización jurídica, ya que pudiendo ser un espacio declarado jurídicamente como público, poco tendrá de ello si los ciudadanos no le dan el uso y por ende sentido de público.

En definitiva el espacio público es un espacio totalmente separado del espacio privado y debe ser desde el concepto de espacio público que se trabaje en el derecho a la ciudad, que este sea el factor determinante en el manejo de las ciudades y el espacio privado sea un componente que coadyuve en la construcción de ciudad pero que al final no sea el que termine dictando las pautas del crecimiento organización y desarrollo de las ciudades.

[...] espacio público o su calificación como tal supone reservar este suelo libre de construcción permanente para el uso comunitario o destinado a equipamiento colectivo de interés general (equipamientos sociales y culturales) o infraestructuras de movilidad. Asimismo puede destinarse a usos efímeros de carácter cultural o comercial, a la instalación de referencias simbólicas monumentales y a espacios de reserva para usos intermitentes o excepcionales. (Borja, 2003, p. 122)

El espacio público es donde se pone en manifiesto la diversidad de la población, en cuanto sus creencias, costumbres, orientaciones, condiciones socio-económicas entre otros factores que diferencian a unos ciudadanos de otros. En este espacio destinado a todos se da la oportunidad de mimetizar esas diferencias en ejercicio de un derecho colectivo, el derecho a la ciudad, a la vez que sus distintas manifestaciones, de cualquier índole, sean visibilizadas y adquieran fuerza en el imaginario social.

Una de los componentes del derecho a la ciudad es la democratización de la ciudad, de manera que el espacio administrado por el ente público debe ser el que cobre real importancia y genere a su vez la democratización en el acceso a servicios, y sobre todo a espacios para hacerlos suyos y empoderarse de la ciudad, que la ciudad sea el espacio público hecho por los ciudadanos.

Pensar en el espacio público es pensar en el lugar donde se expresa el proceso de construcción y recreación de la sociedad, en el lugar donde se materializan las formas de producción, uso y consumo de recursos, bienes y servicios; en el escenario de la organización y las relaciones sociales...en efecto, pensar en el espacio público es evidenciar la escena sobre la cual el individuo y el colectivo imprimen su huella de vida, de ser y estar en la vida. (Leonel, 2005, pág. 89)

El espacio público por su connotación histórica, social y jurídica es el espacio ciudadano por excelencia, donde sucede la vida misma, donde los ciudadanos son lo que su naturaleza y cultura les permite ser a través de todo tipo de expresiones aceptadas o no culturalmente, e incluso jurídicamente, cuando dichas expresiones como los grafitis riñen con la norma por ejemplo, pero esto también es hacer ciudad, apoderarse de un espacio que le pertenece a los ciudadanos que la habitan y que sin importar sus condiciones están facultados para hacer ciudad y de ser el caso, facultados para exigir su derecho a la ciudad, desde el espacio más visible y práctico para ello, el espacio público.

1.2. Ordenamiento territorial y sus componentes

En este sistema de ordenamiento del territorio hay una correspondencia entre el medio humano y sus actividades y el medio físico o territorio, siendo muchas veces el ser humano quien adecua sus actividades de acuerdo al lugar en el que vive o dado el caso, el medio físico es adecuado

para las condiciones de quien lo habita. El tratadista Gómez Orea (2009) especifica los componentes de un sistema territorial, a saber, estos son el medio físico donde se van a asentar las personas, la población y sus actividades, los sistemas de asentamientos, los canales de conexión entre las poblaciones y las instituciones y el marco legal que regula la interacción entre los componentes antes mencionados.

El ordenamiento territorial busca integrar la planificación del desarrollo socio-económico con el territorio o componente físico, es decir que el desarrollo tenga como fundamento un correcto ordenamiento de los territorios donde se busca tal desarrollo.

El ordenamiento territorial significa entonces, vincular a la población y sus actividades con el territorio y sus atributos, según el marco definido por la estrategia de desarrollo y las actividades que la configuran, en atención a los valores e intereses de la sociedad. (Sánchez, 2001, p. 41)

Para Gómez Orea (2009), el ordenamiento territorial no es un concepto independiente y unívoco, sino que es parte de un sistema.

El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema. (p. 58)

El ordenamiento territorial se ha trazado como uno de los ejes transversales para lograr el desarrollo en Ecuador, y los esfuerzos políticos y normativos dejan entrever esta intención. La Constitución de la República en su artículo 241 señala “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Nacional, 2008).

Se encuentran contenidas en la norma suprema, como competencias exclusivas de todos los gobiernos autónomos descentralizados el tema de ordenamiento territorial, en articulación con los demás niveles de gobierno pero curiosamente no se dota de esta competencia al Gobierno Central que es el nivel de Gobierno que define el Plan Nacional de Desarrollo; de alguna manera el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tratan de subsanar este vacío constitucional, por

ejemplo, haciendo una remisión de observancia hacia el Plan Nacional de Desarrollo para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial seccionales o a través de la Estrategia Territorial Nacional como herramienta de ordenamiento territorial nacional.

1.2. La planificación del territorio como herramienta para plasmar el derecho a la ciudad

Este apartado abarca la planificación como herramienta de carácter legal para lograr un derecho a la ciudad pleno, sin embargo, es necesario hacer ciertas presiones conceptuales previas, pues tanto la normativa como la doctrina usan el término planificación y planeación o planeamiento indistintamente para referirse a procesos similares, por lo cual es conveniente revisar las definiciones que les da a estos términos el Diccionario de la Lengua Española, mismo que se refiere a la planificación como “acción y efecto de planificar. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.” (Asociación Académica de la Lengua Española, 2000)

Mientras que para planeación o planeamiento se remite a la definición del verbo planear como “trazar o formar el plan de una obra. Hacer planes o proyectos”. (Asociación Académica de la Lengua Española, 2000)

Entonces, gramaticalmente entendemos a la planificación como un proceso organizado y general para obtener un objetivo, mientras que planeación se da en un sentido más concreto como la elaboración de un plan inicial que busca un objetivo y que nutre a la planificación como concepto macro para lograrlo. En la norma ecuatoriana no se hace una diferenciación tan taxativa en el uso de ambos términos sin embargo, del análisis de la norma se puede evidenciar que los términos sí son utilizados en el sentido anteriormente expuesto.

La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art.9)

Se habla aquí de planificación del desarrollo y que será esta planificación la que deberá garantizar entre otras cosas, el ordenamiento territorial, es decir que se entiende al plan de desarrollo como el instrumento principal de un gobierno autónomo descentralizado para el desenvolvimiento de sus actividades. Por otro lado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo introduce el término *planeamiento* usado a lo largo del texto normativo en un sentido distinto a la planificación pues se señala “Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. Art. 1).

En esta Ley se concibe al planeamiento en un sentido más estricto orientado hacia nuevos instrumentos propios de gobiernos municipales o metropolitanos que son los planes de uso y gestión del suelo que junto con los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo, buscan lograr un desarrollo equitativo desde el territorio (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Se tiene entonces que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se planifican (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. Art. 9) y los planes de uso y gestión del suelo se dan en base a un planeamiento (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. Art. 27). Se entiende a la planificación del ordenamiento territorial como concepto contenedor y al planeamiento del uso y gestión del suelo como concepto de contenido del primero, además de que la norma lo prescribe de la misma manera, ya que los planes de uso y gestión del suelo deben estar contenidos dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

A pesar de esta diferencia gramatical y en el mismo sentido, pero en menor medida, diferencia en el aspecto normativo, la doctrina y en generalidad de sus usos no existe problema en la utilización de los términos que conlleve a confusión, sin embargo en virtud de presentar un trabajo que abarque la mayor posibilidad de análisis, se ha tratado de clarificar estos importantes conceptos, lo cual no limita las referencias a autores que estudian estos fenómenos.

El ordenamiento del territorio, tiene su antecedente en el término genérico de planeación, aplicada a las ciudades en dimensiones diferentes a la territorial “la planeación se conoce desde la antigüedad porque, entendida como la previsión del futuro, es una actividad que a lo largo del tiempo realizan las personas, los municipios, las ciudades y, desde luego, los Estados” (Galvis, 2014, pág. 4)

La planeación a decir de Galvis (2014) tiene su razón de ser por las finalidades que busca, la toma de decisiones anticipadas, la planeación en sí misma es una decisión anticipada a un hecho futuro, otra finalidad es trabajar en un programa de gobierno en conjunto con los ciudadanos por medio de la planeación participativa de manera eficaz y comprometida.

De igual forma para Galvis (2014) la planeación tiene ciertas características como la participación de la sociedad en su conjunto, la flexibilidad de modificarse si las circunstancias lo requieren, la factibilidad del plan es decir que este sea viable, la solidez técnica ya que es un proceso multidisciplinario entre otras, sobre las cuales no se va a ahondar pues no son el tema principal a tratar, pero sirven para contextualizar dado que el ordenamiento territorial es parte integrante de los procesos de planificación del desarrollo traducida en los correspondientes de ordenamiento territorial como instrumentos que territorializan dicha planificación.

La planificación del territorio como proceso no garantiza un disfrute pleno del derecho a la ciudad por sí sola, sino la forma en la que se da este proceso; el derecho a la ciudad abarca ciertos componentes analizados en el capítulo primero de este trabajo, uno de ellos es la gestión democrática de la ciudad y el territorio, que a criterio de Zárate (2016), implica que los ciudadanos participen en los procesos de elaboración, implementación y seguimiento de la planeación territorial.

En el mismo sentido Baldiviezo, Marino y Tarbuch (2016), señalan que dentro de la dimensión de la democratización de la ciudad, se encuentra la democratización de la planificación de la ciudad en cuanto a que el ordenamiento territorial debe ser generado por sus autoridades en conjunto con la participación ciudadana y no estar orientado por el sector privado y los grandes intereses económicos.

El ordenamiento territorial entendido como una herramienta jurídica, se constituye en un pilar importante para ordenar los territorios y plasmar en ellos el desarrollo deseado para las ciudades a la vez que se permita el ejercicio pleno de derechos de los ciudadanos; en el caso de Ecuador la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo concibe al ordenamiento territorial como una herramienta para propiciar el derecho a la ciudad (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 1), situación que será analizada en capítulos posteriores.

CAPÍTULO 2

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO OCUPACIÓN DEL SUELO EN LA NORMATIVA ECUATORIANA

La legislación ecuatoriana ha desarrollado en los últimos años, y se encuentra en proceso de desarrollo, normativa que regula el ordenamiento del territorio, como herramienta de planificación íntimamente ligada al desarrollo y la consecución del Buen Vivir, en este sentido es menester analizar la normativa vigente en relación al tema objeto de esta investigación. Por orden jerárquico normativo se iniciará analizando la Constitución de la República, la cual desde su artículo primero abre el voluminoso camino de la normativa relativa a la organización del territorio. “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art.1)

Cuando la Constitución define al Estado señala entre otras cosas que es unitario, en un sentido territorial se entiende como la prohibición de secesión del territorio, además que se gobernará de manera descentralizada, concepto importante por lo que implica el modelo descentralizado y autónomo que promueve con insistencia la Constitución de la República, en este sentido la Norma Suprema prescribe “Son deberes primordiales del Estado: 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art.3)

Así mismo, se define la organización territorial del Estado y dentro de los principios generales se encuentra que:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial,

integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art.238)

Es importante mencionarlo, por cuanto nuestro estudio está enfocado al ordenamiento territorial por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el Gobierno Central; en cuanto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la Constitución de la República señala que estos gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, aquí se menciona algunos tipos de autonomía cuyo efecto será precisamente que estos niveles de gobierno sean independientes del Gobierno Central, pero siempre guardando la unidad del territorio y siguiendo los lineamientos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo.

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Constitución de la República del Ecuador, p. art.280)

Mientras que con relación al ordenamiento territorial, la Constitución de la República (2008) prevé que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, es decir que el ordenamiento territorial se convierte en piedra angular dentro de los procesos de planificación en los distintos niveles de gobierno.

La Constitución de la República (2008) contiene regulación sobre aspectos de planificación y organización del territorio, e incluso abarca temas novedosos como el derecho a la ciudad:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art.31)

El numeral nueve de la disposición transitoria primera de la Constitución de la República preveía la aprobación de un cuerpo normativo que regule la organización territorial desde los gobiernos autónomos descentralizados en sus distintos niveles, con sus respectivas funciones y

competencias otorgadas por la Constitución de la República, y de esta forma también, armonizar en un solo cuerpo normativo la regulación de los gobiernos locales respecto de esta temática. Es así que a través de Registro Oficial 303 de 9 de octubre de 2010 se publica el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuerpo normativo inmediatamente posterior a la Constitución que desarrolla entre otras cosas, la organización político-administrativa de los gobiernos locales y sobre todo define sus competencias y funciones, propendiendo la descentralización y la autonomía política, administrativa y financiera.

La norma establece las funciones y competencias de cada nivel de gobierno, pero entre ellas no tienen una diferencia sustancial, o por lo menos la ley no lo aclara de manera específica. Se señala que competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector y se ejercerán a través de facultades, estas son la rectoría, planificación, control, regulación y gestión de las políticas públicas correspondiente (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Hasta aquí la normativa no clarifica qué es una función, y qué es una competencia, sin embargo, es necesario entender a que se refieren, por lo menos gramaticalmente, las funciones y las competencias. Según el Diccionario de la Lengua Española “función es la tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas” (Asociación Académica de la Lengua Española, 2000). Mientras que competencia “[...] es el ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa” (Asociación Académica de la Lengua Española, 2000).

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) respecto de los planes de ordenamiento territorial para delimitar las funciones se utilizan verbos como elaborar, ejecutar o establecer mientras que para las competencias se usan verbos como planificar, ejercer o formular, de manera que se puede deducir que la competencia es el espectro de actuación de un gobierno autónomo descentralizado y la función es la tarea concreta respecto de esa competencia.

Legalmente no hay una distinción clara entre función y competencia, pero la ley se remite en concreto a las competencias como el elemento principal, quedando las funciones sin mayor

regulación.

Las funciones y competencias en cuanto a ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo para los distintos niveles de gobiernos son las siguientes:

Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales²:

Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales³:

² Art. 31.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado regional:

e) Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas:

Art. 32.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

Art. 34.- Atribuciones del consejo regional.- Son atribuciones del consejo regional las siguientes:

j) Aprobar el plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo regional de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;

Art. 37.- Atribuciones del gobernador o gobernadora regional.- Le corresponde al gobernador o gobernadora regional:

f) Dirigir la elaboración del plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y de la sociedad, para lo cual impulsará y presidirá las sesiones del consejo regional de planificación y promoverá la conformación de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley. (CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010, pp. arts. 31,32,34,37)

³ Art. 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

Art. 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus

Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales:

Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con

competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

Art. 47.- Atribuciones del consejo provincial.- Al consejo provincial le corresponde las siguientes atribuciones:

d) Aprobar el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo provincial de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;

Art. 50.- Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.- Le corresponde al prefecto o prefecta provincial:

f) Dirigir la elaboración del plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores de los sectores públicos y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo provincial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley. (CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010, pp. arts. 41,42,47,50)

el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:

e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;

Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pp. Arts. 54,55,57,60)

Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales⁴:

⁴ Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural:

d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

Art. 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

Art. 67.- Atribuciones de la junta parroquial rural.- A la junta parroquial rural le corresponde:

b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;

Art. 70.- Atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural.- Le corresponde al presidente o presidenta de la junta parroquial rural:

e) Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad,

Además de los niveles de gobierno aquí señalados, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), en su título IV contempla los denominados regímenes especiales, considerados así en razón de su población, aspectos étnico-culturales o ambientales, uno de estos son los Distritos Metropolitanos, cuya conformación se daría básicamente en razón de la población de los territorios (cantones) que se constituyan en dicho Distrito, el cual tendrá las competencias de un gobierno cantonal y podrá asumir competencias de los gobiernos provinciales o regionales, de ser el caso.

Otro régimen especial es el de circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, que a diferencia del Distrito Metropolitano que solo puede conformarse por cantones, esta puede estar conformada por parroquias, cantones e incluso provincias con población que mayoritariamente se reconozca dentro de uno de estos grupos sociales, previo una consulta, y en virtud de su conformación asumirán las competencias del nivel del gobierno existente previo a su nacimiento legal, y finalmente el último régimen especial es el de la provincia de Galápagos, en razón de su conservación, el cual será Administrado por un consejo de gobierno y regirá por su propia ley (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

A lo largo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) se desarrolla ampliamente las funciones y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, así como las atribuciones de sus respectivos concejos y de sus máximas autoridades, por ser lo pertinente para el estudio que se propone se ha seleccionado exclusivamente las funciones, competencias y atribuciones relativas a ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo, de lo cual se puede evidenciar una extrema similitud entre las funciones, competencias exclusivas y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno en este ámbito, con la diferencia que se aplicarán dentro de su circunscripción territorial y en articulación con las competencias y funciones de los demás niveles de gobierno.

interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley. (CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010, pp. Arts. 64,65,67,70)

Dentro de las similitudes señaladas, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen una función que solo la posee de este nivel de gobierno, que es la de establecer el régimen de uso y ocupación del suelo, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, procurando zonas verdes y comunales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Hecho que está concatenado con una competencia exclusiva otorgada a los gobiernos municipales que es precisamente, la de ejercer el control en el uso y gestión del suelo en sus respectivos cantones, condición que se convierte en trascendental, pues como se desarrollará más adelante en el análisis de otros cuerpos normativos, el uso y gestión del suelo es la competencia dirimente, por señalarlo de algún modo.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) además contempla la figura de los Consejos de Planificación de cada nivel de Gobierno, que según el artículo 300 del mismo cuerpo normativo, participarán en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes (entendemos que se refiere a los planes de desarrollo así como lo de ordenamiento territorial) y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas como requisito *sine qua non* para la aprobación de los planes por parte del órgano legislativo del gobierno autónomo, es decir que su participación toma importancia dentro de estos procesos; su conformación y funciones se desarrollan en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Con respecto al ordenamiento territorial, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo deroga casi en su totalidad el capítulo segundo del título séptimo del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, mismo que trataba la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Otro de los cuerpos normativos que regulan el ordenamiento territorial es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010. Una de las razones para la expedición de este código, según los considerandos de la misma ley, es que la legislación vigente a la fecha sobre finanzas públicas en el Ecuador, se encontraba repartida en varios cuerpos legales y a criterio de los legisladores esa dispersión ocasionaba que

la aplicación de la norma se torne confusa e incluso algunas veces contradictoria (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010). Este código tiene como objetivo primordial un mejor sistema de finanzas públicas desde la planificación y el ordenamiento del territorio, para que los recursos sean más efectivos y equitativos, y entiende al ordenamiento del territorio como elemento importante dentro de la planificación para las finanzas de los distintos niveles de gobierno.

Se define la planificación del desarrollo como:

Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, p. art. 9)

Se concibe a la planificación del desarrollo como el elemento macro que garantizará entre otras cosas, el ordenamiento territorial y este último se convierte por lo tanto en un sub-elemento constituyente del desarrollo. La ley señala la existencia de una planificación nacional así como local⁵.

Le corresponde al gobierno central la planificación del desarrollo, a través del Plan Nacional de Desarrollo, esta planificación cuando tenga incidencia territorial respecto de las competencias exclusivas del gobierno central contenidas en la Constitución de la República, se ejercerá según lo determinado en la denominada Estrategia Territorial Nacional en coordinación con los

⁵ Planificación nacional.- La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley. Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias. (CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS, 2010, p. Art. 10)

gobiernos autónomos descentralizados. Como se mencionó previamente se concibe también una planificación del desarrollo por parte de los gobiernos locales, siendo la siguiente.

Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, p. Art.12)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas abarca el denominado Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que es “[...] el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Todo este conjunto conformado por instrumentos, entidades y procesos, tiene una conformación específica para el cumplimiento de sus objetivos, es así que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) en su art, 21 señala que, entre otros, serán parte integrante de este sistema el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados. Aquí toma relevancia la figura de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

Regulación de los consejos de planificación. - Los consejos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.

Los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes. Su conformación y atribuciones serán definidas por la ley. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art. 300)

Lo interesante, es que estos Consejos están conformados en cada nivel de gobierno de acuerdo a lo prescrito en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y tienen entre sus funciones “1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente” (art. 29). Sin su resolución favorable no podrán ser aprobados los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, existen instrumentos que articulan este sistema, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo que es “[...] la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, p. art. 34).

Otro de los instrumentos es la Estrategia Nacional Territorial, figura que se encontraba contemplada en el Código de Planificación y Finanzas Públicas y que se fortalece en el año 2016 con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La Estrategia Territorial Nacional (ETN) es parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La Estrategia Territorial Nacional es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Estrategia contendrá lineamientos de política específicos para zonas de frontera, la Amazonía, el régimen especial de Galápagos y el territorio marino costero, sin detrimento de su carácter nacional. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, p. Art. 36)

A prima facie tiene sentido que exista un instrumento que articule el ordenamiento del territorio a nivel nacional, en aplicación de la unidad territorial del Estado y más allá de aquello, para lograr un territorio ordenado desde lo local pero en concordancia con un desarrollo a escala nacional, sin embargo, esto se vuelve hasta cierto punto preocupante en el momento en que la Ley señala que las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional (dadas por el Gobierno Central) tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, dentro de las cuales se encuentran los gobiernos autónomos descentralizados y sus respectivos Consejos de Planificación, lo que podría derivar ya no en un proceso articulado entre los distintos niveles de gobierno, sino en una imposición vertical desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Uno de los elementos que debe contener la Estrategia Territorial Nacional, son directrices y lineamientos territoriales de escala nacional que deben aplicarse en el resto de instrumentos de ordenamiento territorial, es decir que de manera directa se obliga a los gobiernos locales a acatar estas disposiciones contraviniendo la autonomía de estos niveles de gobierno (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

En este contexto es importante recalcar el papel de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y sus garantías de no interferencia, salvo en los casos que la ley y la Constitución lo contemplen, aquí una vez más la misma ley estructura todo un sistema al mismo tiempo que da la salvedad de que este sea echado abajo.⁶

No obstante lo analizado en el aspecto normativo, es importante entender los hechos fácticos más allá del ideal que presenta la norma o que se pretende alcanzar con relación a la plena autonomía de los gobiernos locales. Pabel Muñoz (2016), Secretario de Planificación y Desarrollo, explica:

Si se analiza en términos cuantitativos el contenido de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se identifica que: el 56% carece de articulación con la planificación de los demás

⁶ Según lo señala el art. 6 del COOTAD “[...] ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.”

niveles de gobierno; el 37% no disponen de los contenidos mínimos establecidos para un PDyOT; el 85% no incorpora el análisis de la variable riesgos dentro de su contenido; y, el 78% no presentan alineación con objetivos, políticas y lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir. (Muñoz, 2016, p. 121)

Resulta lógico quizá que deba haber un ente que dirija la planificación de los territorios aun cuando ello pueda representar normativamente una injerencia en la pretendida autonomía de los gobiernos locales.

La Estrategia Nacional Territorial así como el Plan de Desarrollo serán elaboradas por la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación (SENPLADES) para un periodo de cuatro años y de acuerdo al plan de gobierno del presidente electo, observando para esto los planes de desarrollo local pero sin que sean vinculantes, de igual forma su aprobación depende directamente del Presidente de la República (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

En la sección tercera, del capítulo tercero del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), se trata de manera concreta los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados⁷:

Tal como está redactado este artículo, que fue sustituido por el numeral 12 de la disposición reformativa segunda de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, estaría en plena armonía con los preceptos de autonomía y descentralización, pues se señala lo

⁷ Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

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

Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. (CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS, 2010, p. art. 41)

que son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y cuál es el objeto de los respectivos planes, sin embargo como se ha señalado *ut supra*, este proceso debe regirse a los lineamientos dados por instrumentos como la Estrategia Territorial Nacional.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), señala los contenidos mínimos que deben tener los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, que se resumen en tres acápites, primero un diagnóstico, que consiste básicamente en descripción e identificación de características del territorio del gobierno autónomo así como el modelo actual, la segunda fase es la de elaborar una propuesta con base a los elementos que posee y que culmine con el modelo de territorio deseado y, finalmente un plan modelo de gestión para llevar a cabo el modelo deseado dentro de la propuesta.

Al respecto es importante señalar la complementariedad de la que deben gozar estos planes entre sí, se señala:

De la complementariedad entre el plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial.- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son instrumentos de planificación complementarios entre sí y serán construidos en un proceso participativo único, de acuerdo a la normativa técnica que emita la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, pág. art. 22)

En el artículo 44 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), se dan lineamientos generales sobre los planes de ordenamiento territorial que no son sino mecanismos de articulación entre los niveles de gobiernos en cuanto a la elaboración de sus planes, se señala que los gobiernos regionales y provinciales definirán el modelo económico, productivo y ambiental en sus territorios y estos serán considerados dentro de la asignación de uso y ocupación del suelo que realicen los gobiernos cantonales o distritales, se hace hincapié en la competencia exclusiva del uso y ocupación del suelo por parte los gobiernos autónomos cantonales y alguna escueta referencia a los planes de los gobiernos parroquiales que deben coordinar sus planes con los planes de niveles de gobiernos superiores.

En artículos subsiguientes la ley hace referencia a los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno y que éstos serán definidos por la ley, de igual forma con respecto de la participación ciudadana en la formulación de estos planes y que para ello se utilizarán las

herramientas dadas por la constitución de la República y la ley de la materia; en cuanto a la aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, éstos serán aprobados con la mayoría absoluta de los miembros del respectivo órgano legislativo del gobierno local y de no ser posible de lo hará en segunda convocatoria con la mayoría simple de los miembros del consejo. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Estos planes entrarán en vigencia a partir de la expedición del acto normativo que los apruebe y deberán ser actualizados al inicio de cada gestión según lo señala el art. 48 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de igual forma una vez aprobado el plan de desarrollo o de ordenamiento territorial, estos serán de observación obligatoria para la elaboración de presupuestos, planes de inversión y demás herramientas de gestión de los niveles de gobierno.

Finalmente, estos planes deben ser monitoreados, esto debe ser realizado por el gobierno autónomo que conjuntamente con SENPLADES elaborarán los lineamientos para cumplir con este seguimiento, y no obstante de esto, la norma prescribe que el gobierno autónomo debe reportar a SENPLADES el cumplimiento de los objetivos que se plantearon a través de estos planes (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Previamente se analizó el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), que señala los contenidos mínimos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el cual se determina que para la elaboración de la propuesta de planes de ordenamiento territorial (modelo de territorio deseado) se debe considerar entre otros, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, cuyo contenido y vinculación desarrolla el Código *ibídem*.

De los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico. - El Gobierno Central podrá formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos.

Las determinaciones de estos planes tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

Las políticas y estrategias de estos planes especiales tendrán una visión de largo plazo, coherente con la duración del proyecto nacional de carácter estratégico. Los programas, subprogramas, proyectos y actividades financiadas con las rentas y regalías provenientes de la ejecución del proyecto respectivo, apuntalarán a la consecución de las prioridades de desarrollo nacionales.

El ente regulador del ordenamiento territorial expedirá las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, p. art. 40.1)

Con esta reforma introducida en el año 2016, el Gobierno Central podrá formular planes especiales de planificación territorial para las áreas de influencia de los proyectos, y dichos planes serán obligatorios para la planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, de manera que deben someterse a los planes elaborados por el gobierno central, aun cuando sus competencias señalen lo contrario, sobre todo en el nivel municipal que tiene la competencia exclusiva sobre uso y ocupación del suelo y que, de existir un proyecto considerado estratégico, éstas competencias de los gobiernos Autónomos Descentralizados se ven reducidas a un mero acatamiento de disposiciones del Gobierno Central.

Con Registro Oficial 790 de 05 de julio del año 2016 se publica la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, norma que hasta la presente fecha es el mayor avance en cuanto al ordenamiento territorial que concibió la Constitución de 2008, avance en el sentido de desarrollo y concentración de normas relativas al ordenamiento territorial en un solo cuerpo legal, es así que la presente ley deroga en su totalidad el capítulo correspondiente a ordenamiento territorial del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de igual manera reforma el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en lo relativo al ordenamiento del territorio, reformas que en este trabajo fueron analizadas con anterioridad. Es necesario iniciar el análisis del presente cuerpo legal entendiendo el objeto y alcance que se propone la misma.

Art. 1.- Objeto.- Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que

se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 1)

Esta ley es un esfuerzo más hacia alcanzar objetivos como un hábitat seguro, un derecho a la ciudad pleno y el desarrollo equitativo a través del ordenamiento territorial, situación que se ha querido lograr desde hace varios años con las leyes previamente analizadas y que con este instrumento legal se busca finalmente la consecución de dichos objetivos.

La Ley contiene ciertos principios rectores del ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo, entre ellos la autonomía, definiéndola de la siguiente manera:

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, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 5 núm. 3)

La Constitución de la República propendía una autonomía plena de los gobiernos autónomos descentralizados y que se desarrolló en el mismo sentido en el Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización. En la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo esta autonomía no es lo que se concibió en un inicio, pues contrario a seguir la línea marcada por la Constitución, lo que se señala en este cuerpo legal es que los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010), estableciendo límites a la autonomía.

La autonomía de los gobiernos locales en cuanto al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo se ha ido transformando a lo largo de la evolución normativa, no para desarrollarla en

base a lo que se concibió en un inicio sino para facultar al Gobierno Central a lograr los objetivos nacionales que se propongan y que en este proceso los gobiernos locales, dentro del marco de sus competencias, se adhieran a ello. Este hecho se confirma con otro principio que es el de concordancia.

La concordancia. Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 5 núm. 5)

Como se ha señalado con anterioridad, el Ecuador es uno de los pocos países del mundo que incorpora el derecho a la ciudad dentro de la legislación, así se lo hace en la Constitución de la República y se lo desarrolla en esta ley entendiéndolo como un principio del ordenamiento territorial:

El derecho a la ciudad comprende los siguientes elementos

- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.
- c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 5 núm. 6)

Otro principio del ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo es respecto a la función social y ambiental de la propiedad, la Constitución de la República ya señala dichas características y esta la ley en su articulado da contenido de estas funciones⁸:

A partir del título II de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se trata el ordenamiento territorial, y en el capítulo I, desde el art. 9 y subsiguientes se define al ordenamiento territorial, sus objetivos etc.

Art. 9.- Ordenamiento territorial. - El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno.

La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016)

Art. 10.- Objeto. - El ordenamiento territorial tiene por objeto:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.

⁸ Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad. - Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica:

1. La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.
2. La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico.
3. El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.
4. El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.
5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.
6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas.

La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación. (LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO, 2016, p. art. 5 núm. 7)

2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.

3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 10)

Para lograr el ordenamiento territorial y los objetivos de este, la ley prevé varios instrumentos de escala supranacional, nacional y local⁹:

Una vez definidos los instrumentos del ordenamiento territorial y los planes complementarios de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, la ley busca darle naturaleza jurídica a estas herramientas, entendiendo que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, es decir el sector privado, ésta vinculación dentro de los sectores de la administración pública se da en virtud de la

⁹ Art. 12.- Instrumentos para el ordenamiento territorial. - Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son:

1. Instrumentos de planificación supranacional. En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes.

2. Instrumentos del nivel nacional. Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.

3. Instrumentos de los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica. (LOOTUYGS, 2016, art. 12)

Art. 13.- De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. - Los planes complementarios son instrumentos de planificación de los niveles de gobierno regional, provincial, municipal y metropolitano, que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva, o a zonas o áreas específicas del territorio que presenten características o necesidades diferenciadas.

Los planes complementarios no podrán modificar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 13)

articulación entre los planes de los distintos niveles de gobierno (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Por otro lado, los planes de uso y ocupación del suelo, como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos cantonales y metropolitanos serán vinculantes y de cumplimiento obligatorio para el sector público y privado, esta observación de obligatoriedad incide incluso en causa de nulidad de actos administrativos contrarios a lo que dispongan los planes de uso y gestión del suelo y la responsabilidad de los servidores que derive de esta inobservancia. (Ibíd.)

Posterior al desarrollo normativo del ordenamiento territorial, la ley se adentra en la regulación del planeamiento de uso y gestión del suelo contenido dentro del título III, cuyo capítulo I denominado “suelo” desarrolla un catálogo de los tipos de suelo clasificados en urbanos y rurales y su subclasificación.

Art. 18.- Suelo Urbano. -El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural. Para el suelo urbano se establece la siguiente subclasificación [...] (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 18)

La subclasificación a la que se refiere el artículo precedente corresponde al suelo urbano consolidado, el que se define como aquel que se encuentra dotado de servicios básicos en su totalidad y se encuentra ocupado mayoritariamente por edificaciones, se tiene también el suelo urbano no consolidado que se define como aquel que no posee la totalidad de servicios e infraestructura necesarios y cuya edificación no es completa o necesita mejorar y, finalmente el suelo urbano de protección como aquel que por sus características físicas, sociales o de riesgo tenga esa calidad en los planes correspondientes y en el cual se restringirá su ocupación mencionado en el artículo 18 de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

El suelo urbano es el primer tipo de suelo que considera la ley, por otro lado se tiene el suelo rural como la segunda macro clasificación.

Art. 19.- Suelo rural. - El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 19)

Dentro de la subclasificación del suelo rural se encuentra el suelo rural de producción que es aquel destinado la producción agrícola, ganadera, forestal y turística, territorio que se encuentra con restringido de construcción, así también el suelo rural para aprovechamiento extractivo que es aquel destinado a la extracción de recursos naturales no renovables (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Una subclasificación importante del suelo rural, es el denominado suelo rural de expansión urbana que es aquel que puede ser habilitado para convertirse en suelo urbano de acuerdo al respectivo plan de uso y gestión del suelo, dentro de esta subclasificación tiene lugar el cambio de suelo rural a urbano previa declaración de la autoridad competente observando lo prescrito en la ley Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Finalmente, se subclasifica al suelo rural en suelo rural de protección que es aquel que dadas sus características merece medidas de protección y no admite ningún tipo de intervención por lo que está restringida la construcción en dichos sectores (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Seguido, la ley señala la forma de aprovechar el suelo de acuerdo a los usos que se le pueda dar a este, concibiendo al aprovechamiento del suelo.

Art. 20.- Aprovechamiento urbanístico o de suelo.- El aprovechamiento urbanístico o de suelo determina las posibilidades de utilización del suelo, en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, de acuerdo con los principios rectores definidos en esta Ley. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 20)

Como la ley señala, el aprovechamiento urbanístico o de suelo establece las posibilidades que tiene un lugar para ser utilizado de determinada forma de acuerdo a su clasificación en rural o urbana y de acuerdo a las posibilidades analizadas con anterioridad, de igual forma observarán el uso, la ocupación y edificabilidad, términos que la ley define a continuación:

Art. 21.- Uso.- El uso es la destinación asignada al suelo, conforme con su clasificación y subclasificación, previstas en esta Ley. Los usos serán determinados en los respectivos planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 21)

Una vez definido como urbano o rural, el plan de uso y gestión del suelo designará un uso para dicho suelo¹⁰.

Es así que, se tiene un uso general que es el dominante y mayoritario en el territorio, y por otro lado un uso específico para determinada área que detalla el uso general en dicha zona en razón de las subclasificaciones del uso específico, entre las subclasificaciones del uso específico se encuentra el uso principal que es aquel para el cual se destina el uso, a eso se le adhiere el uso complementario que es aquel que coadyuva a la consecución del uso principal del suelo, de la misma manera está el uso restringido del suelo que no es el especificado y no ayuda al normal desarrollo del destino principal pero que puede ser permitido dadas las circunstancias.

Finalmente el uso prohibido que es el no compatible con el uso principal, todos estos usos deben ser determinados en los correspondientes planes de uso y gestión del suelo y de no hacerlo se lo

¹⁰ Art. 22.- Uso general.- Uso general es aquel definido por el plan de uso y gestión de suelo que caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario.

Art. 23.- Usos específicos.- Usos específicos son aquellos que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido.

En el plan de uso y gestión de suelo el régimen de usos específicos se clasificará en las siguientes categorías:

1. Uso principal. Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.
2. Uso complementario. Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señale de forma específica.
3. Uso restringido. Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones.
4. Uso prohibido. Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario, y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos se encuentran prohibidos.

Los usos urbanos específicos, que no hayan sido definidos previamente en el plan de uso y gestión de suelo, serán determinados mediante el desarrollo del correspondiente plan parcial definido en esta Ley. El régimen de usos previsto para el suelo urbano y rural de protección y el rural de aprovechamiento extractivo y de producción tendrán en cuenta lo que para el efecto señale la legislación nacional aplicable. (LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO, 2016, pp. art. 22,23)

puede realizar a través de los planes parciales.

Otro de los elementos para el aprovechamiento urbanístico o del suelo es la ocupación del mismo, definido como:

Art. 24.- Ocupación del suelo.- La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológicos. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en esta Ley. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. arts. 24)

El tercer elemento para optimizar el aprovechamiento urbanístico del suelo es la edificabilidad¹¹:

Para el correcto aprovechamiento urbanístico o de suelo son necesarios que concurren estos tres elementos de manera sucesiva, primeramente se define el uso que se le va a dar al suelo, en base a ello se determina su ocupación que es el volumen edificable para dicha zona de suelo y finalmente se determina la edificabilidad de manera concreta, todo esto detallado en los correspondientes planes de uso y gestión del suelo de los gobiernos municipales o

¹¹ Art. 25.- Edificabilidad.- La edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo será regulada mediante la asignación de:

1. La edificabilidad general máxima. Es la edificabilidad total asignada a un polígono de intervención territorial o a cualquier otro ámbito de planeamiento, y se asignará en el plan de uso y gestión del suelo.
2. La edificabilidad específica máxima. Es la edificabilidad asignada a un determinado predio de forma detallada.

La edificabilidad específica que no haya sido definida en el plan de uso y gestión de suelo será determinada mediante el desarrollo del correspondiente plan parcial.

Art. 26.- Edificabilidad básica.- La edificabilidad básica es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano que no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano determinará la edificabilidad básica y podrá otorgar de manera onerosa el aprovechamiento superior al básico a excepción de los casos obligatorios que se definan en esta Ley o normativa secundaria. (LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO, 2016, pp. arts. 25,26)

metropolitanos (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo contempla otras herramientas para lograr los objetivos planteados, una de ellas son los planes de uso y gestión del suelo.

Art. 27.- Plan de uso y gestión de suelo. - Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 27)

Estos planes como los define la ley deberán estar contenidos dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; los planes de uso y gestión del suelo, tendrán un componente estructurante, que corresponde a la estructura a largo plazo que da forma al plan, y un componente urbanístico que es más específico con respecto al uso y edificabilidad de acuerdo a la estructura ya fijada; estos planes tendrán una vigencia de doce años pudiendo ser actualizados al inicio de cada gestión (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

A más los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes de uso y gestión del suelo, la ley ofrece otras figuras como los planes urbanísticos complementarios, que son herramientas urbanísticas más específicas que sirven para detallar y completar los planes de uso y gestión del suelo y no se opondrán ni podrán reformar dichos planes de uso y gestión de suelo. Estos planes urbanísticos complementarios son los planes maestros sectoriales, los planes parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

De la misma manera que los planes de ordenamiento territorial se constituyen en instrumentos para el ordenamiento territorial, la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016) concibe otros instrumentos para la planeamiento del suelo, entre ellos los polígonos de intervención definidos como las áreas urbanas o rurales sobre las cuales se aplicarán los tratamientos que correspondan, otro instrumento son los denominados tratamientos urbanísticos que se aplicarán de acuerdo a la clasificación del suelo y finalmente los estándares

urbanísticos entendidos como estándares de obligatorio cumplimiento en las actuaciones urbanísticas en el espacio público.

Así mismo, la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016) contiene instrumentos para la gestión del suelo, entendiendo la gestión del suelo como el acto de administrarlo en función de los planes de uso y gestión del suelo y de los planes complementarios.

1. Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y beneficios, este instrumento es denominado unidad urbanística definida como un área de gestión en la que uno o varios inmuebles van a ser urbanizados, transformados o construidos, los dueños de estos predios tendrán un sistema de cargas que se constituyen en obligaciones para con el municipio pero así de también de beneficios de participar en estas unidades urbanísticas, podrán ser promovidas por personas del sector público o privado y estarán sujetas a aprobación del gobierno autónomo descentralizado municipal (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

2. Instrumentos para la intervenir la morfología urbana y la estructura predial, estos instrumentos son el reajuste de terrenos, que consiste en reagrupar terrenos para crear una nueva división parcelaría, otro instrumentos es la intervención inmobiliaria que consiste en una nueva configuración física y espacial de un área determinada con la finalidad de reordenar el suelo para el cumplimiento del planeamiento urbanístico y la cooperación entre partícipes que permite realizar la distribución de cargas y beneficios de forma equitativa de una plan parcial o de un unidad urbanística que no requiera un nueva conformación predial (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

3. Instrumentos para regular el mercado de suelo, entre estos se encuentran el derecho de adquisición preferente, que es el privilegio que tiene un municipio para adquirir un bien; la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, que consiste en la determinación para que se construya en un predio dadas las necesidades urbanas; la declaración de zona de interés social que consiste en la declaración de zonas urbanizables para la construcción de vivienda de interés social; el anuncio de proyecto, que es una figura para congelar los precios de los predios al momento del anuncio del mismo aun cuando la expropiación se la realice a futuro; las

afectaciones que son limitaciones para el otorgamiento de permisos de construcción en virtud de una obra pública; el derecho de superficie consiste en la facultad que otorga el Estado a un tercero para construir en un predio de su propiedad y finalmente los bancos de suelo que son los bienes inmuebles del municipio que deben ser administrados y destinados a un fin público (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

4. Existen los denominados instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano que son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbana, especialmente cuando hay transformaciones de suelo o se modifican sus usos, en estos casos se concibe una herramienta denominada como concesión onerosa de derechos, que consiste en que el Estado tenga participación de los beneficios que representaría para el particular la transformación del suelo rural en urbano por ejemplo, es decir que los particulares deberán pagar al municipio correspondiente por esta concesión onerosa de derechos (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

5. La quinta y última categoría de instrumentos para la gestión del suelo es la de instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho, a través de esta herramienta se busca regularizar asentamientos que no estén contemplados dentro de lo que la normativa aplicable determina y que por lo tanto se pueden señalar como irregulares; los planes de uso y gestión del suelo deberán determinar qué zonas deben ser regularizadas de manera prioritaria, este proceso inicia con el reconocimiento de derecho de tenencia de los predios, para ello el municipio debe prestar las facilidades administrativas así como iniciar un proceso de implementación de sistemas públicos de soporte como viabilidad, servicios básicos etc. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

En lo posterior se trata sobre los permisos de edificación y vivienda de interés social, elementos que no tienen mayor incidencia con el propósito de la investigación. Un hecho importante lo constituye el título V de la Ley que regula el régimen institucional y determina la rectoría respecto de las políticas de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo

Art. 90.- Rectoría. - La facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, 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 comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye 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. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 90)

La rectoría de políticas de planificación urbana corresponde al gobierno central, limitando la actuación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales a actuar obviamente dentro de su jurisdicción, pero de conformidad con los lineamientos que planteara el gobierno central. De igual manera la ley otorga nuevas atribuciones y establece obligaciones independientemente de las que constan en otros cuerpos normativos, con el fin de ser más específicos respecto de la temática de planeamiento y uso del suelo en los cantones, así el art. 91 dispone¹².

¹² Art. 91.- Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo. - A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.
2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.
4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes, pero en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.
5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial.
6. Emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable.
7. Garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la ley.

Cabe brevemente analizar otras figuras que contempla la ley y que llaman la atención por su innovación así como por las implicaciones que pudiera tener su aplicación, es así que en el título V de la ley se establece el Régimen Institucional y dentro del capítulo II se establece la creación de un Consejo Técnico de Regulación de Uso y Gestión del Suelo entre cuyas atribuciones están:

1. Emisión de regulaciones nacionales de carácter obligatorio que serán aplicados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, sobre los siguientes temas:

a) Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria.

b) Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana.

c) Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida; a la integridad física; a una vivienda adecuada y digna; a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores; a un hábitat seguro y saludable; y, a la protección del patrimonio cultural y el paisaje. Entre estos parámetros se considerará obligatoriamente la prevención y mitigación de riesgo y la normativa nacional de construcción.

d) Parámetros para la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.

e) Parámetros para la participación de la población en los beneficios producidos por la

8. Poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica y otros mecanismos de difusión que consideren pertinentes, la información actualizada sobre el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la normativa urbanística vigente en el cantón o distrito metropolitano.

9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias.

10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas. (LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO, 2016, p. art. 91)

planificación urbanística y el desarrollo urbano en general que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.

f) Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos, contemplados en esta Ley que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica. [...] (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 92)

En términos generales las atribuciones de este Consejo son las de emitir normativa en base a ciertos parámetros y acerca de algunos temas, que serán de obligatoria observación por parte de los gobiernos municipales y metropolitanos, así como las se asesorar a los mismo sobre los contenidos de esta ley y de la normativa que el Consejo expida.

El Consejo estará conformado por la máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, por la máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional y por un representante de los gobiernos municipales, es decir dos representantes del gobierno central y uno de los gobiernos descentralizados, además existirá una Secretaría Técnica que estará a cargo del órgano rector de hábitat y vivienda y tendrá como atribución dar soporte al Consejo y elaborará propuestas para poner a consideración de estas, a más de las atribuciones que le asigne el mencionado Consejo (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Tema importante es la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo.

Art. 95.- Superintendencia.- Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de

Transparencia y Control Social, y será dirigida, organizada y representada por la o el Superintendente.

La Superintendencia se organizará y funcionará conforme con el reglamento interno que se dicte para el efecto. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 95)

Se establece la creación de la Superintendencia así como sus atribuciones, entre ellas¹³:

Su máxima autoridad será el Superintendente quien será escogido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna enviada por el presidente de la República cumpliendo los requisitos que señala la ley (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo se constituye como el órgano de vigilancia y control en los temas relativos a ordenamiento del territorio y gestión del suelo, las atribuciones dadas a esta Superintendencia, soslayan de alguna manera la

-
- ¹³ 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.
 2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas 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 corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.
 7. 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.
 8. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
 9. Requerir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y demás instituciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo, y a la ciudadanía en general, información que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.
 10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.
 11. Las demás que establezca la ley.

autonomía de los gobiernos locales, ya que entre otras cosas, podrá controlar que los planes de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional o que pueda evaluar el cumplimiento de las regulaciones locales, y sobre lo dicho, imponer sanciones a los gobiernos locales que incumplan tales disposiciones.

En el sexto y último capítulo de la ley, a partir de su art. 102 se establece un régimen sancionatorio por el incumplimiento de la normativa relativa a ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo, estas sanciones serán puestas por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del suelo y recaerá sobre los gobiernos autónomos descentralizados, estas infracciones pueden ser leves, graves o muy graves y tendrán una sanción pecuniarias que van desde el diez por ciento de un salario básico unificado hasta cien salarios básicos unificados dependiendo la infracción (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Así como la Superintendencia ejerce su capacidad sancionatoria sobre los gobiernos autónomos descentralizados, estos últimos pueden también ejercer esta facultad sobre las personas naturales o jurídicas privadas o públicas que incumplan normativa sobre gestión del suelo, dentro del sus competencias y circunscripción territorial, en este caso las sanciones se dan en virtud de la competencia exclusiva de uso y gestión del suelo que poseen los municipios, de igual manera estas infracciones cometidas contra la gestión del suelo en el cantón pueden ir de leves a graves y las sanciones desde el diez por ciento de un salario básico unificado hasta cien salarios básico unificados así como la suspensión de la actividad o derrocamiento de la obra motivo de la sanción (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

2.1. Sistema Nacional de Competencias

En el contexto de la presente investigación, es necesario analizar brevemente el denominado Sistema Nacional de Competencias como sistema que abarca las competencias de cada nivel de gobierno. La Constitución de la República al referirse a la organización territorial del Estado, señala.

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y

progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art. 239)

La norma suprema prescribe el establecimiento de un sistema nacional de competencias obligatorio que defina las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales, esto a través de una ley específica que en el caso concreto es el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, norma que determina la existencia del sistema en mención así como su funcionalidad y alcance.

Así mismo, la Constitución de la República establece un régimen de competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno, régimen tratado con mayor profundidad en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y que en la parte pertinente a esta investigación ya fue tratado.

La Constitución de la República señala que este sistema nacional de competencias tendrá un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno y que tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.
5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional. (Asamblea Nacional, 2008, p. art. 268)

Como lo manda el artículo 239 de la Carta Magna, será la ley de la materia que rige la actuación de los gobiernos locales la que establezca este sistema nacional de competencias, en este sentido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define al sistema nacional de competencias como:

Art. 108.- Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. (Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art. 108)

En lo posterior se define lo que son los sectores, entendidos como las áreas en las que interviene el Estado, estos sectores se clasifican en privativos, estratégicos y comunes (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). La ley define a los sectores privativos como “[...] aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art. 10). Mientras los sectores estratégicos.

Son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este Código.

Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas: las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos: la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art. 111)

Y finalmente los sectores comunes se definen como “[...] todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art. 112).

Este Sistema comprende un organismo técnico según lo manda la Constitución en su artículo 269 y que toma forma en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual señala al respecto: “El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en

donde decida por mayoría de votos” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art. 117). La conformación y competencias corresponden a lo que señala la Constitución de la República y que ya fue mencionado en párrafos anteriores.

2.2. Ordenamiento territorial. ¿Competencia exclusiva o concurrente?

Previo a analizar la exclusividad o concurrencia de los distintos niveles de gobierno respecto de la competencia de ordenamiento territorial, es necesario analizar lo que señala la normativa vigente y aplicable en cuanto a definición de una competencia así como sus clasificaciones, de manera que el análisis de la competencia en mención sea lo más clara posible.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define a la competencia como “[...] capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art. 113).

Como se ha señalado, las competencias se ejercen a través de facultades, estas son¹⁴:

¹⁴ Facultades.- Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente. La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo: así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional. La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno. La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente. El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el

Ya definida que es una competencia y la forma de ejercerla, cabe revisar los tipos de competencias, que principalmente son dos, por un lado las competencias exclusivas que “[...] son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art. 114). Y por otro lado se tiene a las competencias concurrentes, entendidas como:

[...] aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art. 115)

La competencia de ordenamiento territorial se concibe tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización como una competencia exclusiva de los distintos niveles de gobierno dentro de su circunscripción territorial, a excepción del Gobierno Central ya que la Constitución de la República no otorga taxativamente esta competencia a este nivel de gobierno (Constitución de la República del Ecuador, 2008). A criterio del ex presidente de la Asamblea Nacional “el no haber asignado ninguna competencia exclusiva sobre Planificación Territorial al Gobierno Nacional constituye una omisión” (Cueva, 2013, pág. 12). Situación que se ha tratado de subsanar a través del desarrollo normativo, otorgándole al gobierno central mayor peso sobre la planificación territorial, por ejemplo, a través de la Estrategia Territorial Nacional.

ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector. (CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010, p. art. 117)

Como lo señala el artículo 114 del código *ibídem*, las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad le corresponde a un nivel de gobierno, sin embargo su gestión puede ser concurrente entre varios niveles de gobierno, en este orden de ideas la titularidad de competencia de ordenamiento territorial, en el ámbito la respectiva circunscripción territorial, le corresponde a cada nivel de gobierno y por ende la facultad de rectoría en esta materia, mientras que su gestión puede ser concurrente entre varios niveles de gobierno, así lo clarifica el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art. 126)

Se corrobora lo expuesto en párrafos precedentes con la salvedad de que para la gestión concurrente de competencias exclusivas, se necesitará autorización expresa del nivel de gobierno titular de la competencia exclusiva.

En definitiva la competencia de ordenamiento territorial es una competencia exclusiva de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados dentro de su circunscripción territorial, cuya gestión de acuerdo a la ley podría ser concurrente, es decir que otro nivel de gobierno pudiera intervenir en el ordenamiento territorial de un nivel de gobierno distinto, cumpliendo lo que dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) para el efecto.

No obstante lo expuesto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016), prescribe que “[...] La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica” (art. 9). Y respecto de la facultad de la rectoría para el ejercicio de las competencias se señala.

[...] Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias

exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p. art. 117)

En cuanto a ordenamiento territorial, tanto el nivel de gobierno central como seccional poseen la rectoría, esto a pesar de la misma norma señala respecto de las facultades para el ejercicio de las competencias “[...] Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art.17).

Se concluye entonces que, las competencias exclusivas pueden ser de gestión concurrente, de manera general. Particularmente en cuanto a la competencia de ordenamiento territorial, la ley la define como competencia exclusiva de cada nivel de gobierno dentro de su circunscripción territorial, por lo que al ser exclusivas, la rectoría respecto de la competencia le corresponde a cada nivel de gobierno, lo que puede representar un problema al superponerse la facultad de rectoría, hecho que la ley anticipa al señalar que la rectoría no puede ser concurrente (Ibíd.)

Al ser el ordenamiento territorial una competencia de todos los niveles de gobierno, se hace imperante, como la ley lo señala, la coordinación y articulación en este ámbito, y no suficiente con ello, se han establecido mecanismos para dirigir el ordenamiento territorial desde el nivel de gobierno central.

2.3. El derecho a la ciudad en el marco de las competencias de ordenamiento territorial y uso y ocupación del suelo

La Constitución de la República implementa nuevo paradigmas legales, “La introducción de este modelo conlleva consigo, entre otras, la adopción de nuevas formas de protección al individuo y a la naturaleza: El derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad” (Cueva, 2013, pág. 101). Es así que la Constitución de la República del Ecuador positiviza con rango constitucional al derecho a la ciudad:

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y

equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art. 31)

Uno de los componentes más importantes del derecho a la ciudad es el espacio público tratado en acápites anteriores, la Carta Magna abarca el espacio público no desde una dimensión territorial o como elemento físico *per se*, sino desde un ámbito cultural.

Art. 23.- Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. art. 23)

Por su parte el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización concibe como uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados “f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. art. 4).

Si bien no se hace referencia expresa al derecho a la ciudad, se señala que los gobiernos locales deben buscar la consecución de un hábitat seguro y saludable para sus ciudadanos, lo que tiene íntima relación con algunos componentes del derecho a la ciudad y así lo confirma La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que concibe al derecho a la ciudad como un derecho orientador del ordenamiento territorial y el planeamiento de uso y gestión del suelo.

El derecho a la ciudad comprende los siguientes elementos:

- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 6)

Es importante el alcance que le da la normativa ecuatoriana al derecho a la ciudad, ya que no es solo un discurso que se queda en la academia o en debates políticos, sino que al menos en la ley se encuentra sustentado su contenido y las figuras jurídicas, como los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo o planes de uso y gestión del suelo, que pueden darle forma para que exista un verdadero derecho a la ciudad.

Si bien el derecho a la ciudad en el caso ecuatoriano se encuentra positivizado y se busca su consecución a través de políticas como la organización del territorio a través de los diversos instrumentos existentes para tal objetivo, no se lo concibe como un derecho de los ciudadanos sino como un marco en el cual debe desenvolverse la administración pública para ejercer sus competencias relativas a ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo.

CAPITULO 3

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO CENTRAL EN CUANTO AL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO: CASO MINERO

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la Constitución del Ecuador y leyes aplicables, otorgan la competencia exclusiva del ordenamiento territorial a todos los niveles de gobierno seccionales dentro de su circunscripción territorial, guardando armonía entre ellas y observando la planificación nacional; al hablar de ordenamiento territorial se puede hablar de una competencia exclusiva de gestión concurrente, posibilidad que da la norma en las condiciones explicadas en el subcapítulo 2.1 de ésta investigación.

Por otro lado, una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales es el uso y ocupación del suelo contenida en el art. 264 numeral 1 de la Constitución de la República y de manera más específica en el art. 55 literal b del COOTAD, por lo tanto tiene la facultad que le da su autonomía para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en la ciudad, en el presente caso se propone el análisis de un caso minero y una concesión minera de manera concreta¹⁵, esta es la concesión denominada Santa Teresa, código 300691, ubicada la parroquia Piñas, Cantón Piñas, provincia de El Oro; las concesiones se otorgan por polígonos delineados sobre una superficie territorial, y en el caso de la concesión Santa Teresa, esta tiene una superficie de 570 hectáreas sobre el cantón Piñas.

¹⁵ Existen varios casos que se pueden tomar para el análisis como la concesión La Envidia, de código 300630 ubicada en el Cantón Portovelo, así como la Concesión Caya 20, de código 101074, ubicada en el cantón Limón Indanza, entre otros. Sin embargo, se ha tomado solo un caso, para ejemplificar el conflicto.

Es importante señalar que una concesión minera la otorga el Estado (léase gobierno central) como dueño de los recursos naturales, a favor un particular que cumpliendo los requisitos legales, puede acceder la condición de concesionario minero y aprovechar los recursos metálicos y no metálicos, y pagar al Estado regalías por este aprovechamiento.

El Gobierno Central tiene competencia exclusiva sobre los recursos naturales “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: “7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales” (Constitución, 2008, art. 261). En ejercicio de esta competencia el Gobierno Central a través del ministerio sectorial, tiene la competencia que a su vez le otorga la Ley de Minería de declarar zonas de interés minero y otorgar la concesión de ser el caso.

El Estado, determinará de acuerdo a lo prescrito en el artículo 279 de la Constitución vigente y en función de los principios del buen vivir, así como de sus necesidades económicas, ambientales, sociales y culturales, las áreas susceptibles de exploración y explotación minera, teniendo como prioridad la racionalidad en la utilización de los recursos naturales, la generación de nuevas zonas de desarrollo y el principio de equilibrio regional. [...] Competencias del Ministerio Sectorial.- Corresponde al Ministerio Sectorial: j. Otorgar, administrar y extinguir los derechos mineros; (Ley de Minería, 2009, págs. arts. 5,6)

Mientras que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la competencia de regular el uso y ocupación del suelo en sus cantones¹⁶.

¹⁶ Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. (Constitución, 2008, art. 264)

Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; (CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010, p. art. 55)

No se habla de una superposición de competencias sino de dos competencias distintas de dos niveles de gobierno diferentes que convergen en un mismo territorio, por un lado un gobierno municipal en su plan de ordenamiento territorial y plan de uso y gestión del suelo puede clasificar a determinado sector como suelo urbano, y por otro lado el Gobierno Central a través del ministerio sectorial puede otorgar concesiones mineras sobre el mismo suelo.

Hay que precisar que las concesiones analizadas no son consideradas como proyectos nacionales de carácter estratégico en el sector minero, los cuales son “[...] proyectos mineros Mirador, Fruta del Norte, San Carlos-Panantza, Río Blanco y Loma Larga” (SENPLADES, 2013, pág. 19). Cabe hacer esta aclaración, pues como se analizó en el capítulo precedente, la norma prescribe que cuando se declaren proyectos nacionales de carácter estratégico, el Gobierno Central formulará planes especiales para ordenar el territorio en la zona de influencia de los proyectos y estos serán de obligatorio cumplimiento por parte de los demás niveles de gobierno, incluido el municipal (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Hasta aquí aparecen contrapuestas las competencias sobre recursos naturales no renovables (minerales) y de uso y ocupación del suelo, sin que el ordenamiento jurídico le de prevalencia a una u otra competencia, sin embargo la Ley de Minería parecería afianzar la posición de los gobiernos municipales,

Libertad de prospección.- Toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública, mixta o privada, comunitarias, asociativas, familiares y de auto gestión, excepto las que prohíbe la Constitución de la República y esta ley, tienen la facultad de prospectar libremente, con el objeto de buscar sustancias minerales, salvo en áreas protegidas y las comprendidas dentro de los límites de concesiones mineras, en zonas urbanas, centros poblados, zonas arqueológicas, bienes declarados de utilidad pública y en las Áreas Mineras Especiales. Cuando sea del caso, deberán obtenerse los actos administrativos favorables previos referidos en el artículo 26 de esta ley. (Ley de Minería, 2009, pág. art. 28)

Las fases de la actividad minera son la prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de minerales, luego exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación, comercialización y cierre de minas (Ley de Minería, 2009). Es decir que, entendiendo que las fases mineras son

sucesivas, si no se puede hacer labores de prospección en zonas urbanas o pobladas, sería imposible realizar las fases subsiguientes, por lo tanto la actividad minera sería inviable.

En definitiva, el Gobierno Central tiene competencia sobre recursos naturales no renovables y los gobiernos municipales para determinar el uso y control del suelo en su territorio. En el caso de la concesión Santa Teresa de código 300691, el Municipio del cantón Piñas considera que “El cantón según la Unidad de Avalúos y Catastros del GAD Municipal de Piñas, posee las parroquias urbanas: Piñas, La Susaya y Piñas Grande” (GAD Municipal de Piñas , 2015, pág. 109). El Gobierno Central otorgó la mencionada concesión en ejercicio de sus competencias, cuyos polígonos abarcan un territorio declarado como parroquia urbana por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Piñas, entonces queda la duda si prevalece la competencia del Gobierno Central o la del Gobierno Municipal y cual sería una posible solución.

3.1. Como resolver el conflicto, teorías a aplicar como posibles soluciones

En este subcapítulo se esbozarán ciertas ideas sobre cómo resolver el problema planteado en el capítulo 3 respecto de la competencia del Gobierno Central en cuanto a recursos naturales no renovables y la competencia sobre uso y ocupación del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, competencias que convergen en un mismo punto, el territorio, y que en aras de la coordinación entre niveles de gobierno que promulga la normativa ecuatoriana vigente respecto del ejercicio de competencias, es conveniente analizar posibles soluciones teniendo en cuenta que si bien la normativa parece dar una solución, las implicaciones van más allá de una salida a un candado legal.

Previamente se analizó el artículo 28 de la Ley de Minería sobre la prohibición de prospección en zonas urbanas o pobladas, sin embargo, al final del mismo artículo se señala “[...] Cuando sea del caso, deberán obtenerse los actos administrativos favorables previos referidos en el artículo 26 de esta ley” (Ley de Minería, 2009, pág. art. 28). Pese a la prohibición de realizar esta fase inicial de la actividad minera en las zonas mencionadas, la norma da la salvedad que previo al cumplimiento de ciertos requisitos, se lo pueda hacer.

Sin embargo, esta situación es ambigua por el hecho de que en el referido artículo 26 de la Ley de Minería (2009) se menciona que los actos administrativos previos son principalmente los que emitan para el efecto organismos que son parte del ejecutivo, situación que tiene su confirmación en el hecho de que se señala que para la emisión de esos actos administrativos previos se estará sujeto a lo que dispone la normativa para el procedimiento jurídico administrativo de la Función Ejecutiva. Dejando de lado la posibilidad de que el gobierno municipal afectado, pueda pronunciarse previo al otorgamiento de concesiones.

A su vez, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo dentro de la clasificación del suelo contempla que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales podrán delimitar sus respectivas zonas urbanas o rurales y dentro de las rurales podrán subclasificarlas en suelo rural para aprovechamiento extractivo, de manera que en el mismo sentido que la Ley de Minería, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo concibe la posibilidad de actividad extractiva dentro de zonas rurales, mas no urbanas.

En concordancia con la posición a favor de la prevalencia de la competencia de uso y ocupación del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la ley señala:

[...] Son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, p. art. 15)

Es decir que, si un municipio en su plan de ordenamiento territorial considera a una zona como urbana, el otorgamiento de una concesión minera sobre la misma zona sería un acto nulo.

Luego del análisis normativo se puede concluir que si bien se entendería que la actividad minera desde sus fases iniciales está prohibida en zonas pobladas o urbanas, la misma norma señala que previo cumplimiento de determinados requisitos, ésta actividad sería posible, lo cual riñe de alguna manera con la lógica ya que sería inverosímil desarrollar actividad minera en una zona residencial, por ejemplo.

Ante esto y una vez que se puede observar que la ley es permisiva en este sentido, cabe analizar este conflicto desde un punto de vista de derechos; el derecho a la ciudad es un derecho contemplado en la Constitución de la República, lo que lo convierte en un derecho plenamente reconocido y tal como lo señala la Norma Suprema “[...] Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. Art. 11). De lo transcrito se acoge primero la jerarquía, de tal manera que no por ser un derecho que se podría considerar como nuevo o inexplorado tenga menor jerarquía que los demás derechos contenidos en la normativa ecuatoriana e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, y luego el tema de la interdependencia, ya que dada la amplitud que involucra el ejercicio del derecho a la ciudad, es imposible pensar en éste sin relacionarlo con otros derechos como el derecho a una vivienda digna, al agua, a un ambiente sano, entre otros.

Se puede señalar que por jerarquía y sobretodo interdependencia del derecho a la ciudad con otros derechos colectivos, ante el conflicto de competencia planteado, debería primar el derecho a la ciudad ejercido a través de las competencias de ordenamiento territorial y particularmente de uso y ocupación del suelo de los municipios por sobre las competencias de recursos naturales no renovables del Gobierno Central, de manera que no prime el otorgamiento de una concesión minera sobre el derecho a un ambiente sano, al acceso al agua, a la vivienda, y claro, sobre el derecho a la ciudad. Además que estos no son proyectos de gran envergadura que signifiquen ingentes ingresos para las arcas del Estado, ya que para dichos proyectos existe norma expresa, analizada *ut supra*.

Con relación a lo expuesto, existen casos como el del cantón Zaruma, en la provincia del Oro, en el cual se otorgaron concesiones mineras sobre zonas urbanas, lo que ha causado graves estragos obligando al Gobierno Central a emitir el acuerdo de Zona de Exclusión Minera¹⁷ en

¹⁷ Mediante Acuerdo Ministerial No. 509, publicado en el Registro Oficial No. 90 de 27 de septiembre de 2013 expidió el "Acuerdo de exclusión para el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación, permisos de minería artesanal, autorizaciones para el funcionamiento de plantas de beneficio, fundición y refinación, en la zona urbana de la ciudad de Zaruma" reformada en los años 2015 y 2017, ampliando la zona de exclusión de actividades mineras en dicho territorio.

dicho territorio, tratando de revertir los efectos negativos de actividades mineras dentro de la ciudad.

Es importante mencionar un hecho ajeno a la norma y qué es real, la relación sujeto-beneficio. Dentro de la actividad minera existen múltiples sujetos que se benefician, directamente los sujetos de derechos mineros o concesionarios y el Estado como principales beneficiarios, e indirectamente los gobiernos locales respecto del cobro de impuestos municipales, la minería ilegal que está presente, actividad comercial emergente alrededor de la actividad entre otros posibles sujetos beneficiarios, ante el eventual beneficio de la mayoría de intervinientes es difícil que se abra el análisis de ciudad respecto de estos casos.

Otra posibilidad es que el tema pueda ser analizado por el Consejo Nacional de Competencias según las atribuciones que le otorga la Constitución de la República para dirimir conflictos de competencias (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Con relación a lo previamente analizado, es significativo mencionar el caso de Colombia respecto de esta dicotomía entre competencias, situación que ya fue resuelta por la Corte Constitucional de aquel país, a través de la sentencia T-445/2016 emitida por la Corte Constitucional Colombiana, proceso que consistió en una acción de tutela contra una sentencia emitida por un Tribunal Administrativo, la Litis en el Tribunal Administrativo, se trabó en el hecho de la actividad minera en determinado Municipio y la posibilidad de que se consulte a los ciudadanos sobre su aceptación o negativa a estas actividades y a través de ello, facultar la intervención del gobierno municipal para permitir o prohibir actividades mineras en sus territorios. Uno de los problemas a resolver por parte de la Corte Constitucional dentro del proceso fue:

Por otra parte, es necesario que esta Corporación establezca si los entes municipales, por intermedio de una consulta popular y haciendo uso de su competencia para regular el uso del suelo y garantizar un ambiente sano, pueden prohibir o excluir de la totalidad de su territorio la actividad minera. (CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2016)

Al respecto la Corte Constitucional Colombiana en una sentencia previa se pronunció así:

En este contexto, para la Sala no existe duda del gran impacto que la actividad minera puede tener en la función de ordenamiento del territorio y, adicionalmente, en la reglamentación que los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales. Por consiguiente, y en armonía con lo concluido anteriormente, una lectura del artículo 37 del Código de Minas que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza o no una exploración o explotación minera resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial –artículo 288 de la Constitución-, específicamente, a la garantía de gobernarse por autoridades propias– artículo 287, numeral 1º- y a la función de los concejos consistente en reglamentar los usos del suelo en el municipio –artículo 313, numeral 7. (CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA , 2014)

Finalmente, dentro de la acción de tutela expuesta, la Corte Constitucional de Colombia resuelve “[...] PRECISAR que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera” (Corte Constitucional, T-445/2016, 2016).

Es decir que la Corte Constitucional del país vecino ya resolvió este problema en el mismo sentido en el que se ha propuesto en esta investigación, cabe recalcar que cuando se planteó el análisis del conflicto propuesto en el subcapítulo precedente, no se tenía información acerca de esta acción constitucional en Colombia ni mucho menos de una sentencia, pero en este contexto se hace referencia a la misma como una posible salida en nuestro ordenamiento jurídico frente al mismo conflicto.

3.2. Análisis comparado con respecto de la normativa extranjera

Como se ha expuesto, el derecho a la ciudad es un tema relativamente nuevo y sobre todo, se encuentra en proceso de desarrollo normativo, por ello es conveniente analizar brevemente dichos procesos no solo en Ecuador sino tomando como referencia legislación extranjera para de cierta forma entender el avance en cuanto al entendimiento y asimilación del derecho a la ciudad a nivel global.

El derecho a la ciudad ha tenido gran desarrollo desde los movimientos y organizaciones sociales dando productos como la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, concebida a partir del Foro Social Mundial y desarrollada en el Foro Social de las Américas llevado a cabo en

Quito en el año 2004 y en el Foro Urbano Mundial, en Barcelona en el año 2005 (Marques, 2008). Y últimamente introducido en la legislación de varios países, situación que es de interés pues aquí el concepto toma fuerza legal.

En este sentido, se analizarán los casos de ciertas legislaciones en las que se ha positivizado los principios y dimensiones del derecho a la ciudad, existen algunos casos, que indican:

En América Latina este derecho está reconocido en Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001). En la Argentina en la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley No.14449, de la Provincia de Buenos Aires) y en el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (Ley No. 2930). En 2009, el Gobierno de la Ciudad de México firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. (Baldiviezo, Marino, & Tarbuch, 2016, pág. 37).

Una iniciativa interesante es la que tomaron los jefes de Estado de Iberoamérica al decidir instruir a sus ministros de vivienda para que “promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social, y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables” (CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO , 2007)

Un caso importante es el de Colombia, con la Ley No. 9 de 1989 y Ley No. 388 de 1997, en la que:

(...) se establece la función social y ecológica de la propiedad y de la ciudad como ejes rectores fundamentales del desarrollo urbano. Para ello, incluyen un serie de directrices, disposiciones e instrumentos sobre el uso del suelo, la regulación de la propiedad privada, la regulación de la ocupación y tenencia de la tierra, inducción al desarrollo urbano y redistribución de cargas y beneficios colectivos de la urbanización, así como medidas de gestión democrática de la ciudad. (Zárate, 2016, pág. 29)

De lo expuesto, se puede observar que muchas de las disposiciones de estas leyes, guardan similitud con la normativa ecuatoriana respecto de los instrumentos sobre uso de suelo y redistribución de cargas y beneficios contenidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Dentro de la legislación colombiana se contempla la definición de ordenamiento territorial como “el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (LEY 388 DE 1997, 1997) Mientras que en Ecuador se los define junto con los planes de desarrollo.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, p. art. 41)

Los conceptos sobre los planes de ordenamiento territorial son muy similares, siendo en el caso ecuatoriano más explícito. La norma colombiana contempla figuras como los planes parciales y unidades de actuación urbanística artículo 19 de (LEY 388 DE 1997, 1997), figuras existentes también en la legislación ecuatoriana donde se desarrollan los denominados planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes urbanísticos complementarios a los planes de uso y gestión del suelo así como la figura de los polígonos de intervención, que son un símil de las figuras contempladas en la legislación colombiana (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Un proceso significativo es el que se ha llevado a cabo en Brasil, país en desarrollo que tiene grandes polaridades sociales, por lo cual desde hace varios años se emprendió un proceso para subsanar estos déficits desde el territorio:

El gobierno brasileño mostró sus intenciones de cambiar esa situación con la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003. Se le encomendó la labor de apoyar a los estados y municipios en la consolidación del nuevo modelo de desarrollo urbano, que incluyera vivienda, saneamiento

y movilidad urbana, a través de la Secretaria Nacional de Programa Urbanos, cuya principal tarea es apoyar la implementación del Estatuto de la Ciudad. (Bassul, 2010, pág. 2)

Los esfuerzos normativos en Brasil, han sido amplios en este campo, desde reformas Constitucionales hasta la emisión de leyes para viabilizar la norma Constitucional, así se señala:

Desde la década de 1980 se ha promovido en Brasil un importante proceso de reforma urbana, de manera gradual pero consistente. En el ámbito federal se han introducido cambios legales e institucionales significativos, desde la aprobación del capítulo pionero sobre política urbana en la Constitución federal de 1988 (art. 182 y art. 183), que sentó las bases de un nuevo orden jurídico-urbanístico, el cual se consolidó con la aprobación, el 10 julio de 2001, de la Ley federal no 10.257. (Bassul, 2010, pág. 55)

En palabras de Fernandes (2010) con la entrada en vigencia de la Constitución Federal de 1988 por primera vez existieron instrumentos jurídicos para regular y viabilizar el desarrollo urbano. La Constitución Federal de 1988 contempla un capítulo denominado *de la política urbanística* dentro del cual se establece.

La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. (Asamblea Nacional Constituyente de Brasil, 1988, p. art. 183)

A la vez que se crea la figura del plan director que debe ser elaborado por los municipios, así como el establecimiento de la función social de la propiedad y la posibilidad de que los municipios puedan a través de ciertas herramientas jurídicas promover la edificación y el uso del suelo ocioso (Constitución Federal, 1988).

Aparte de estas directrices generales que son ampliadas en normativa posterior, se contempla también herramientas para acceder a ser propietario de suelo en los siguientes términos.

Aquellos que posean como suya un área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidos y sin oposición, usando la como su morada o la de su familia, adquieren el dominio, siempre que no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural. (Asamblea Nacional Constituyente de Brasil, 1988, p. art. 183)

Otro hito constituye la emisión del Estatuto de la Ciudad en el año 2001, norma de carácter federal por lo que es de aplicación a todos los niveles de gobierno y que luego de más de una década desde la promulgación de la Constitución Federal de Brasil, expande y direcciona lo logrado en la Constitución Federal de 1998 respecto de la planeación urbanística, estableciendo incluso el derecho a la ciudad sostenible, positivizando de esta manera no solo principios y elementos del derecho a la ciudad sino reconociendo expresamente dicho derecho.

El Estatuto de la Ciudad se presentó como la oportunidad de concretar lo iniciado con la Constitución Federal, estos avances se evidencian en:

[...] los instrumentos destinados a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, el impuesto progresivo en el tiempo sobre la propiedad urbana y la expropiación para fines de reforma urbana; los criterios para la elaboración y la aplicación del Plan Director por parte de los municipios; los instrumentos de reglamentación del uso y acceso a las tierras urbanas ocupadas por personas de bajos ingresos; los instrumentos de gestión democrática de la ciudad: audiencias públicas, consejos y conferencias de las ciudades en el plan nacional, estatal y municipal. (Saule y Uzzo, 2009)

Algunos de los instrumentos contenidos en el Estatuto de la Ciudad, existen también en la legislación ecuatoriana, como el Plan Director que es el equivalente al Plan de Ordenamiento Territorial así como el reparto equitativo de cargas y beneficios, entre otros.

Una de las características de la legislación urbanística en Brasil es su proceso de construcción, que tuvo iniciativa desde la sociedad civil conquistando los instrumentos jurídicos con los que hoy cuenta dicho país, por ejemplo Fernandes (2010) con respecto de la Constitución Federal de 1988 indica “[...] gran parte del capítulo constitucional se basó en la Enmienda Popular de Reforma Urbana, que había sido formulada, discutida, difundida y firmada por más de 100.000 organizaciones sociales y personas involucradas en el Movimiento Nacional de Reforma Urbana (p.58).

Esta participación activa de la sociedad brasileña hizo que la norma urbanística sea ampliamente debatida y socializada; desde la Constitución Federal hasta la promulgación del Estatuto de la

Ciudad pasaron varios años en los que se presentó, debatió y consensuó la norma tal es así que se señala:

En gran medida, la circunstancia de la aprobación unánime del Estatuto de la Ciudad puede atribuirse a los efectos del largo período de tiempo, 12 años, que transcurrió entre la formulación y la aprobación de la nueva ley. En ese periodo, buena parte de los instrumentos incluidos en el Estatuto ya se estaban poniendo en práctica en los municipios, antes de la aprobación de la norma federal, con resultados considerados estimulantes por el capital inmobiliario, lo que constituye, sin duda, un importante factor de disminución del grado de restricciones que ese segmento económico le planteaba al proyecto. (Bassul, 2010, pág. 87)

La normativa urbanística brasileña representa un caso importante a nivel regional, por el proceso que involucró y el resultado obtenido, plasmando muchos de los principios y dimensiones del derecho a la ciudad, y a la vez, desarrollando herramientas jurídicas para a través de ello lograr uno de los objetivos principales que se planteó con el desarrollo de la normativa urbana, la disminución de las desigualdades sociales a través del acceso ordenado y equitativo a la tierra.

Otro caso que representa un avance, también promovido desde la sociedad civil, es el caso de México con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, iniciativa promovida desde el año 2007 por diversos actores y que presenta un alto nivel de participación de la sociedad y de entes estatales en su elaboración y presentación en el año 2010. (Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad, 2010)

La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad se constituye en un logro de la sociedad civil con el objetivo, entre otros, de que el derecho a la ciudad sea reconocido plenamente dentro de la legislación mexicana. La Carta a lo largo de su texto se centra en la definición de derechos, sus fundamentos, principios, entre otros aspectos, convirtiéndose en un documento con alto contenido dogmático sin llegar a ser un documento con una parte orgánica para el efectivo ejercicio de aquellos a través de herramientas jurídicas urbanísticas, como en el caso de Ecuador, Colombia o Brasil.

El derecho a la ciudad ha experimentado grandes avances en su proceso de posicionarse en el campo académico y en el normativo, ejemplo de ello son los casos de legislaciones extranjeras

aquí expuestas que en mayor o menor medida presentan avances para el pleno reconocimiento de este derecho y de los demás derechos interdependientes con éste, situación que sirve para contextualizar lo realizado en la normativa ecuatoriana y tomar como marco de referencia los casos de otros países, sobre todo en los procesos de construcción de la normativa y la participación activa de la sociedad en ellos.

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

- El derecho a la ciudad se presenta como el nuevo paradigma y un cambio de visión en la construcción de ciudades, más allá de la estructura física se busca que sea un espacio de ejercicio pleno de derechos. El goce de la ciudad no solo involucra el derecho a hacerlo en la medida de lo que son las ciudades actualmente, sino a reinventarlas desde todos los ámbitos en un esfuerzo mancomunado entre sociedad, academia y Estado, entendiendo a las ciudades desde esta nueva concepción, con espacios públicos de calidad, espacios privados que cumplan las funciones sociales y ambientales que plantean los principios del derecho a la ciudad, la participación activa de la sociedad de todos y todas, entre otros aspectos que refuerzan esta nueva corriente y de la que todos somos parte.
- La globalización hace imperante que las ciudades se piensen de otra forma, como territorios inteligentes que garanticen un desarrollo democrático para sus habitantes, utilizando los recursos de los que disponen para convertirse en territorios productivos que a su vez den seguridad en cuanto a calidad de vida, y en el contexto de todo ello, propiciar el ejercicio pleno de los derechos humanos en las ciudades.
- El derecho a la ciudad tiene múltiples aristas e involucra muchos otros derechos interdependientes, por lo que se puede prestar a confusiones sobre todo en el campo doctrinario, sin embargo el desarrollo del estudio desde la introducción del término por parte de Lefebvre en los 60's ha evolucionado y tomado forma, llegando a establecer parámetros de lo que comprende el derecho a la ciudad, sin que estos sean los únicos ni

limiten su concepto pues a partir de ellos se pueden desarrollar otros. Los principios estratégicos principales y en los que coinciden autores como organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este ámbito son: 1.- La gestión democrática de la ciudad, entendida como la participación de la sociedad en la planificación de la ciudad a través de elección de representantes así como mecanismos de participación directa. 2.- La función social de la propiedad, este principio rompe la visión civilista de la propiedad privada como derecho individual que regía de manera indirecta el desarrollo de las ciudades por sobre el bienestar común, implica la regulación del Estado en el desarrollo urbano. 3.- El ejercicio pleno de la ciudadanía, consistente en la posibilidad del ejercicio de derechos dentro de la ciudad sin limitaciones y en condiciones de equidad.

- El ordenamiento del territorio constituye un elemento importante para el desarrollo equitativo de las ciudades y se convierte en garantía del derecho a la ciudad, tener territorios ordenados integra entre otros elementos, el medio físico, sus habitantes con sus actividades, las instituciones y el ordenamiento jurídico que integre todos los elementos. El ordenamiento territorial más allá de una herramienta jurídica se configura como un proceso en el que debe involucrarse la sociedad, de manera que se sienta y sea parte del desarrollo a partir de un territorio ordenado, cumpliendo en este proceso con los principios del derecho a la ciudad.
- Respecto del análisis concreto de la norma se puede concluir primero de manera general que, las leyes aplicables a temas relativos a derecho a la ciudad y ordenamiento del territorio son amplias, teniendo como punto de partida la Constitución de 2008 donde se establece el derecho a la ciudad y se dispone la creación de una ley específica que regule el ordenamiento del territorio como competencia de los gobiernos seccionales, a raíz de ello han sido varias las leyes promulgadas en este sentido, primero el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, luego el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el último cuerpo normativo que regula estos contenidos es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, siendo esta última la más desarrollada en cuanto a su contenido y alcance.

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, fue la ley que se promulgó por mandato constitucional para regular a los gobiernos locales en cuanto al ordenamiento territorial. Dentro de esta norma se establecen las facultades y competencias en cuanto a ordenamiento territorial de cada nivel de gobierno, definiéndolas como competencias exclusivas dentro de su circunscripción territorial pero articuladas entre sí, estableciendo así también como competencia exclusiva la regulación de uso y ocupación del suelo por parte de los municipios, hecho importante por las implicaciones que tiene esta competencia al tener que ser observada por los demás niveles de gobierno en su planificación y que a diferencia del ordenamiento territorial, estos son de cumplimiento obligatorio para el sector público y privado.
- Desde la constitución de la República se ha buscado la autonomía de los gobiernos seccionales, sin embargo con la evolución normativa esta autonomía ha ido encontrando limitaciones en lo relativo al ordenamiento del territorio, a través de disposiciones legales y herramientas como la Estrategia Territorial Nacional, que se define en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y que se configura como una herramienta para el ordenamiento del territorio a nivel nacional, y cuyas directrices son de observación obligatoria para los demás niveles de gobierno, de manera que el gobierno central impone de manera vertical una visión de ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados; ya no se hablaría de una articulación sino de una imposición.
- No obstante lo expuesto en el literal g) quizá es necesario el manejo del ordenamiento del territorio de manera centralizada y orientativa, de forma que exista un desarrollo territorial equitativo entre todos los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que existen gobiernos seccionales muy pequeños por ejemplo, que no cuentan con la capacidad administrativa de formular planes de ordenamiento territorial acorde a los procesos que llevan sus pares y ello ha derivado en que aun cuando la norma señala un proceso para

obtener un resultado este no se da en la realidad, y se necesita la intervención del gobierno central para llevar a cabo estos procesos, aun cuando ello riña de alguna manera con la autonomía que se pretende. Además que estos temas de planificación a largo plazo llevan poco tiempo tratando de implementarse, por lo que hasta que el proceso tome forma y sea una política primordial, y sobre todo realizable por parte de los gobiernos locales, sea necesario su formulación de manera centralizado como en la actualidad lo plantean las leyes aplicables al tema.

- Uno de los avances normativos más significativos en este campo, es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que abarca de manera amplia el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial y de uso y ocupación del suelo a través de múltiples instrumentos y el establecimiento de varios organismos, como un Consejo e incluso una Superintendencia en temas relativos al ordenamiento del territorio. Esta Ley desarrolla los componentes del derecho a la ciudad, siendo estos el ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad y la funcional social y ambiental de la propiedad, dándole fuerza legal al mencionado derecho así como a las condiciones que lo componen, lo que dado nuestra tradición romana de derecho escrito, se convierte en un avance pues le otorga exigibilidad al derecho a la ciudad en condiciones más claras.
- El plan ordenamiento territorial y plan de desarrollo, como herramientas jurídicas, se constituyeron en un inicio como figuras que iban a propiciar un correcto ordenamiento del territorio y a través de ello el desarrollo anhelado, sin embargo a través del desarrollo normativo y el paso del tiempo, estas figuras no fueron suficientes, entendiéndose además que su aplicación se convertía en un esfuerzo para la administración pública al ser obligatoria para este sector, pero orientativa para el sector privado, de manera que se establecen otros instrumentos mucho más técnicos y concretos como los planes de uso y gestión del suelo, prerrogativa propia de los gobiernos municipales en ejercicio de su competencia exclusiva de regulación de uso y ocupación del suelo, determinando en estos planes zonas urbanas y rurales, tipos de usos para el suelo, edificabilidad entre

otros aspectos, que son de obligatorio cumplimiento para entes públicos y privados, transformándose en una herramienta fuerte para ordenar los territorios.

- Como se ha señalado el ordenamiento territorial se concibe como una competencia exclusiva de cada nivel de gobierno en su circunscripción territorial siempre en coordinación con los demás niveles, sin embargo la ley señala que cuando las competencias son exclusivas la rectoría en materia de dicha competencia solo puede ser del titular de la competencia exclusiva, lo que representa un problema pues, en términos generales cada nivel de gobierno posee la rectoría sobre ordenamiento territorial en su territorio, pero por otro lado la ley señala que la rectoría no puede ser de ejercicio concurrente. Hecho que nos lleva a pensar, que más allá de la definición de competencia exclusiva, esta podría considerarse, dados los hechos, en una competencia concurrente, de manera que su rectoría, así como gestión puede ser articulado entre varios niveles de gobiernos y sea la competencia exclusiva de uso y ocupación del suelo, a través de sus instrumentos, la que defina los parámetros técnicos para guiar el ordenamiento territorial.
- Dentro del caso minero expuesto, se encontró un conflicto de competencias en cuanto a recursos naturales no renovables por parte del gobierno central, traducido en el otorgamiento de concesiones mineras y por otro lado la competencia sobre uso y ocupación del suelo de los municipios para declarar una zona como urbana, el problema radica en que la ley de minería prohíbe la actividad minera desde su primera fase, en zonas urbanas. Aquí se encontraron muchas aristas como los beneficiarios directos e indirectos de la actividad y la omisión de tratar estos temas, que más allá de la ley afectan a las personas en cuanto al ejercicio pleno de sus derechos en la ciudad, al tener actividad minera y todo lo que ello involucra dentro de los lugares en los que viven, transgrediendo el derecho a la ciudad y derechos interdependientes.
- Desde el campo de estudio del Derecho se puede concluir que el Ecuador se encuentra a la vanguardia normativa en cuanto al desarrollo de temas de ordenamiento territorial e

inmerso en ello el derecho a la ciudad, que junto con otros países de la región y el mundo van avanzando en el desarrollo normativo de estos temas y trabajando para que se traduzcan en realidades de apropiación colectiva. El derecho a la ciudad está concebido como un derecho fundamental en la Constitución de la República y un derecho rector en temas de ordenamiento de los territorios, es decir que el paradigma que se ha planteado desde la academia y sectores de la sociedad civil ha tenido eco dentro de la legislación, positivizando el derecho a la ciudad y sus ejes estratégicos para que éste exista.

- Finalmente queda el camino por trabajar, en la actualidad quizá ya no en más generación de normas, sino que estos esfuerzos ya alcanzados sean difundidos y de apropiación de todos, de manera que no se queden en el papel, y desde el Estado y la sociedad se lo convierta en hechos palpables en la realidad, logrando sus objetivos, uno de ellos el desarrollo de las ciudades y sus habitantes en el marco del ejercicio pleno de sus derechos en la ciudad. Es decir que se trabaje de manera real y articulada sobre la base de lo existente, y de la experiencia se vayan formulando nuevas herramientas o a su vez derogando las que no funcionen, de tal forma que el proceso lógico de construcción de la norma sea desde la necesidad social, pasando por el debate y culminando en los entes estatales con la emisión de leyes que respondan a esa realidad.

4.2. Recomendaciones

- Empezar procesos de apropiación y debate sobre el derecho a la ciudad desde la sociedad civil, a través de la creación de foros permanentes por ejemplo, situación que en nuestro país no es tan desarrollada pero que en otros países ha sido el motor para la formulación de legislación al respecto, de manera que la presión social propositiva coadyuve a la generación de normativa, y la aplicación de la misma de manera conjunta entre Estado y sociedad.
- Que la academia, específicamente el Derecho, se involucre más en estos temas. Que dentro de las mallas curriculares de las carreras de Derecho, se establezcan materias

obligatorias como Derecho Urbanístico, dada la importancia del tema y el abandono por parte de los abogados –al menos en Ecuador- respecto de estos temas, dejándolo a otras áreas como Arquitectura o Geografía, obviando que son los profesionales del derecho los expertos en leyes y a través de los cuales se debe procesar el componente técnico de otras áreas, para desarrollar normativa con conocimiento técnico y en armonía con el ordenamiento jurídico.

- Establecer parámetros de exigibilidad del derecho a la ciudad más allá del cumplimiento de sus principios estratégicos, como la medición de metros cuadrados de áreas verdes por habitantes que lo establece la OMS por ejemplo, y puede ser acogida en la legislación nacional.
- Dirimir normativamente el conflicto de competencias en cuanto a recursos naturales no renovables por parte del gobierno central y regulación del uso y ocupación del suelo por parte de los gobiernos municipales, de manera que quede zanjada esta posibilidad de conflicto a favor de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos colectivos como el derecho a la ciudad por sobre el interés de un particular, es decir que prime la ciudad por sobre la actividad minera.
- Que se establezca el ordenamiento territorial como una competencia concurrente que se pueda dar dentro de su circunscripción territorial, de manera que la articulación de estos procesos entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados sea más orgánica y no haya necesidad de una gestión concurrente de competencias exclusivas como señala la norma, sino que sea el uso y gestión del suelo la competencia que oriente el ejercicio de la competencia de uso y gestión del suelo, de manera tal que se eviten contradicciones normativas como el tema de la rectoría que se analizó en el texto.
- La implementación de los instrumentos contenidos sobre todo en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, debe darse de manera progresiva y con el apoyo necesario para los gobiernos locales, pues la gran mayoría de estos

instrumentos son nuevos en la normativa ecuatoriana y su implementación debe tener un proceso sistemático y de profundo entendimiento, de manera que se cumpla con la ley pero no solo por cumplir, sino que al establecer dichos instrumentos, estos sean la vía para el ordenamiento del territorio y el desarrollo de sus habitantes y no se quede solo en cumplimiento por exigencia legal.

- Que la gestión democrática de la ciudad que señala uno de los ejes del derecho a la ciudad se haga con responsabilidad por parte de los gobiernos autónomos descentralizados en cuanto a la formulación de los respectivos planes, que se hagan verdaderas campañas de socialización y debate en las comunidades y no reuniones informativas únicamente por cumplir con la ley, en definitiva entender a la norma como una oportunidad y no como una obligación.
- Fomentar en las ciudades el uso del espacio público, como un espacio de expresión común y resultado de la participación activa de los ciudadanos en el acontecer de las ciudades, esto a través de actividades culturales, deportivas, actividades artísticas y demás.
- Sería recomendable que sean los gobiernos descentralizados municipales los que lideren los procesos de implementación del derecho a la ciudad como una política pública de sus gobiernos y esta rija su actuar, ya que es el gobierno local más cercano a la ciudadanía y a la ciudad *per se*, y cuyas competencias exclusivas se prestan para que sean ejemplo en cuanto al ejercicio del derecho a la ciudad se refiere.

BIBLIOGRAFÍA

AITEC. (2003). *AITEC*. Obtenido de <http://aitec.reseau-ipam.org/>

Asamblea Nacional. (29 de Enero de 2009). LEY DE MINERIA . Quito , Pichincha , Ecuador : Registro Oficial 517.

Asamblea Nacional. (19 de Octubre de 2010). CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. *COOTAD*. Quito , Pichincha , Ecuador : Registro Oficial 303.

Asamblea Nacional. (2008, Octubre 20). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 449.

Asamblea Nacional. (2010, Octubre 19). CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 303.

Asamblea Nacional. (2010, Octubre 22). CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS. *COPYFP*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 306.

Asamblea Nacional. (26 de Noviembre de 2010). REGLAMENTO GENERAL DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 329.

Asamblea Nacional. (2016, Mayo 12). LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial S.790.

Asamblea Nacional Constituyente de Brasil. (1988, Noviembre 20). Constitución Política de la República Federativa del Brasil. Sao Paulo, Brasil.

Asociación Académica de la Lengua Española. (2000). *Verbo Planear*. Barcelona: Real Academia Española.

- Baldiviezo, J., Marino, C., & Tarbuch, L. (Septiembre de 2016). Dimensiones del Derecho a la Ciudad y estándares de integración sociourbana. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*(10), 36-54.
- Borja, J. (2003). *La Ciudad Consquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J. (2011). *Revolución Urbana y derecho a la ciudad*. Quito: OLLACHI.
- Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*:. Barcelona : Universidad de Barcelona .
- Borja, J. (2013). *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Castro, P. (2003). *Script Nova*. Recuperado el 23 de 07 de 2016, de [www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(010).htm)
- CONGRESO DE COLOMBIA . (24 de Julio de 1997). LEY 388 DE 1997. Colombia : Diario Oficial No. 43.091.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA . (22 de Julio de 2014). *SENTENCIA C-123-2014*. Obtenido de www.corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (19 de Agosto de 2016). *ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES T-445/2016*. Obtenido de www.corteconstitucional.gov.co: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm#_ftnref30
- Cueva, F. C. (2013). *Competencias y gestión territorial* . Cuenca : Universidad de Cuenca .
- CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO . (8-9-10 de Noviembre de 2007). *Declaración de Santiago de Chile* . Obtenido de eulacfoundation.org: <https://eulacfoundation.org/es/content/17a-cumbre-iberoamericana-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-declaración-de-santiago-chile-8-9>

- Foro Urbano Mundial. (2005). Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. *Carta Mundial de Derecho a la Ciudad*. Barcelona.
- GAD Municipal de Piñas . (10 de Febrero de 2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal de Piñas . Piñas , El ORO, Ecuador : GAD Municipal de Piñas .
- Galvis, F. (2014). *Manual de derecho urbanístico* . Bogotá: Temis.
- Gobierno de México . (16 de Julio de 2010). *Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad*, . Obtenido de www.equipopueblo.org.mx: <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>
- Gómez Orea, D. (2009). *Formación del Ordenamiento Territorial*. (SENPLADES, Ed.) Quito.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal S.A.
- Lefebvre, H. (2011). *Del derecho de la ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna* . Madrid : URBAN.
- Leonel, J. (2005). *El derecho a la ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial*. Bogotá : ESCALA.
- Marques, L. (2008). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En C. I. Hábitat, & N. Nehls (Ed.), *El Derecho a la Ciudad en el Mundo* (págs. 161-169). México: Coalición Internacional por el Hábitat.
- Montero, C. (2015). *Valoración, seguimiento y difusión de acciones de mediación*. Madrid : Paraninfo S.A.
- Muñoz, P. (2016). *Atonomías y ordenación territorial y urbanística*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Organización de las Naciones Unidas. (15 de Abril de 2015). <http://www.onuhabitat.org/>. Recuperado el 06 de octubre de 2015, de La sostenibilidad de la vivienda tradicional:

una revisión del estado de la cuestión en el mund:
http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=85

Organización de Naciones Unidas. (10 de julio de 2014). *un.org*. Recuperado el 14 de 03 de 2017, de Sitio web de la Organización de Naciones Unidas:
<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

Ortiz, E. (2008). Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En C. I. Hábitat, & N. Nehls (Ed.), *Derecho a la Ciudad en el Mundo - Compilación de documentos relevantes para el debate* (págs. 15-26). México: Coalición Internacional para el Hábitat - Oficina Regional para América Latina.

Sánchez, R. (2001). *Ordenamiento Teritorial*. Santiago de Chile, Chile: IICA.

Santos y Rossbach. (2010). *El estatuto de la ciudad de Brasil*. Sao Paulo: Cities Alliance.

Saule y Uzzo. (14 de Octubre de 2009). *La trayectoria de la reforma urbana en Brasil*. Obtenido de ase.d-p-h.info: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8544.html>

SEMPLADES . (15 de Octubre de 2013). Estrategia Territorial Nacional. 7. *Estrategia territorial nacional* . Quito , Pichincha , Ecuador : SEMPLADES.

Zárate, L. (Septiembre de 2016). Derecho a la Ciudad: Enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana. *Revista institucional de la defensa pública de la ciudad autónoma de buenos aires*(10), 27-54.

ANEXOS

ANEXO A. Entrevista al Dr. Arturo Mejía Granizo

Abogado. Máster en Estudios de la Ciudad por la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales (FLACSO). Ha realizado cursos en temas de planificación urbana en países como Guatemala, Argentina, Japón entre otros. Trabajó en el Municipio de Quito, en la Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) donde fue asesor y posteriormente Subsecretario de Hábitat y Asentamientos Humanos, desde donde impulsó la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Fue Director General del Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (INMOBILIAR).

¿Existen herramientas jurídicas en Ecuador para que el Derecho a la Ciudad sea exigible?

Sí, ahora ya, se tienen los principios constitucionales, el derecho a la ciudad tiene unos requisitos que deben cumplirse, la norma constitucional primero establece un nivel de jerarquía del derecho a la ciudad como un derecho fundamental, los derechos en la Constitución todos tienen un mismo rango y deben ser observados de forma interrelacionada. Esto es importante, es decir no se pueden mirar el cumplimiento del derecho a la vivienda sin pensar en el cumplimiento del derecho a la ciudad.

Que tenga una categoría Constitucional es bueno, me parece que solo Bolivia y Ecuador tienen elevado el derecho a la ciudad como categoría constitucional.

¿Teniendo en cuenta el rango constitucional derecho a la ciudad, esta herramienta jurídica de exigibilidad puede ser una acción de protección, por ejemplo?

Sí claro, es la vulneración de un derecho que puede estar sujeta a una acción de protección.

Hay otras normas que decantan o articulan el derecho a la ciudad, la primera norma fue el Código de Planificación y Finanzas Públicas que dice que la planificación y el ordenamiento territorial, que son conceptos estrictamente vinculados con el derecho a la ciudad deben estar fijados en función del reparto equitativo de cargas y beneficios que produce la ciudad, principio

que estaba muy aislado hasta que llega la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que ya describe cómo funciona el aseguramiento del derecho a la ciudad, a partir de una lógica de planificación urbana racional y partir del reparto de cargas y beneficios.

¿En este sentido, correcto positivizar el derecho a la ciudad?

No veo por qué no, el principio de legalidad del Estado se basa en el Derecho Positivo, se tiene que por lo menos para las personas que son los hacedores de normas y los entes administrativos, se necesita tener un Derecho escrito para que se puedan asegurar la mayor cantidad de derechos.

No es un derecho etéreo, es un derecho que puede ser manejado en función inclusive del cumplimiento de estándares urbanísticos que puedan ser medibles, la (LOOTUYGS) establece la creación de un Consejo Técnico que debe establecer estándares urbanísticos, por ejemplo la cantidad de metros cuadrados por áreas verdes, que está basado en otro tipo de normas de *soft law* que es por ejemplo las normas de la OMS para una mejor calidad de vida, eso debe estar positivizado y debe estar regulado.

Desde su experiencia, ¿En Ecuador se puede hablar actualmente de derecho a la ciudad o con la legislación actual lo plasmará en un futuro?

Claro, de hecho nuestra norma es una de las más progresivas en ese caso, al tener primero calidad de derecho fundamental y lo segundo por estar también desarrollada en una ley específica de la materia.

Hay que considerar que la Constitución señala que el derecho a la ciudad se basa en tres cosas: en la gestión democrática de la ciudad, en la función social y ambiental de la propiedad, que rompe un paradigma importante de la propiedad privada y el tercero en el ejercicio pleno de la ciudadanía, esto va decantando en el tema de las consideraciones para el cumplimiento de este derecho.

¿Usted ha conocido o analizados planes de ordenamiento territorial de gobiernos locales, qué opinión le merecen?

Los planes fueron bastante útiles para tener un buen diagnóstico, pero creo que no llegaron a permear en las decisiones de los municipios, creo que ahora la Ley de Ordenamiento Territorial,

Uso y Gestión del Suelo establece una herramienta que va a ser muy potente, que es plan de uso y gestión del suelo, que básicamente territorializa las decisiones de planificación que están contenidas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y creo que recién aquí, se va a poder hacer un ejercicio específico de las lógicas del desarrollo y planificación del ordenamiento en el país, los planes de uso y gestión del suelo vienen a encadenar las decisiones del plan de desarrollo con las decisiones territoriales.

ARCOM Catastro Minero
Agencia de Regulación y Control Minero
Sistema de Referencia: WGS84 UTM 17 SUR

Introducir dirección Acerca de Acceder.
Metadatos Ayuda

Más... Mapa base

Código: 300274
SANTO DOMINGO

Código: 300320
MACHAY

Código: 300405
MALVAS I

Malvas

MALVAS

Damas

PIÑAS

Código: 300130
SANTA TERESA

Código: 2756
SANTA BARBARA

Código: 300321
LA CALERA

Nombre: Pinas

Acercar a

1 de 2

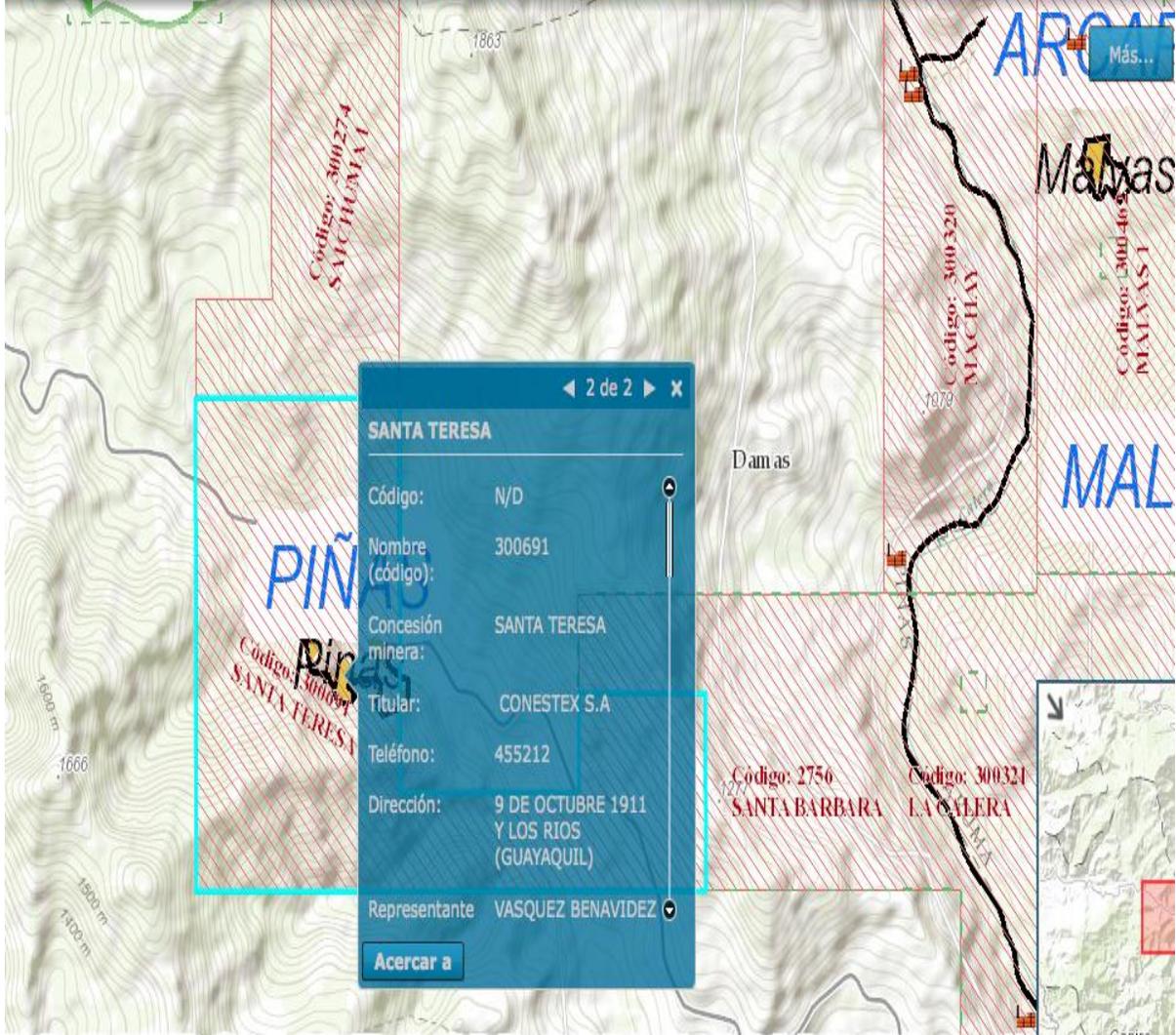
2 km

9.708731

ROQUE (AMBROSIO MALDONADO)

Esri, HERE, Garmin

Paccha
O E R
N E G
Salv
Zaruma
Portovelo
Capiro



ROQUE (AMBROSIO MALDONADO)

ANEXO C. Copia certificada del título de concesión minera de nombre Santa Teresa código 300691, otorgada sobre la zona urbana del cantón Piñas, según los datos constantes en el título.

- 00 - Santa y Piñas -



**Ministerio de
Energía y Minas**
República del Ecuador



Dirección Regional de Minería de El Oro

**MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS
DIRECCION NACIONAL DE MINERIA**

TITULO DE CONCESION MINERA DEL AREA SANTA TERESA (300691)

DIRECCION REGIONAL DE MINERIA DE EL ORO 27 JUL. 2001

VISTOS: La solicitud y más documentos presentados el 2 de Mayo de 2001 a las doce horas dieciseis minutos, en la Dirección Regional de Minería de El Oro, por el señor VASQUEZ BENAVIDEZ CESAR IVAN como Representante Legal de la Compañía CONESTEX S.A con el propósito de que se le otorgue la Concesión Minera respecto del área denominada " **SANTA TERESA** ".- Para resolver se considera: **PRIMERO.-** El Memorando 300691-1 DIREMIO-IC del 15 de Mayo de 2001, mediante el cual la Unidad de Tramitación Catastral, emite el informe catastral del área "SANTA TERESA", y señala que la misma se encuentra libre. **SEGUNDO.-** El documento suscrito por el señor: CESAR IVAN VASQUEZ BENAVIDEZ, representante legal de la Compañía CONESTEX. S.A; el Ing. Mario León Valarezo, Director Regional de Minería de El Oro; y el Dr. Pablo León Tapia, Actuario el 18 de Julio de 2001, con el que se deja constancia de la aptitud del área para ser concesionada. **TERCERO.-** El comprobante de pago de las patentes de conservación efectuado de conformidad con las normas que se contienen en el Art. 16 del Reglamento General de la Ley de Minería, y entregado en esta Dirección Regional conforme lo establecido en el inciso final de antes mencionado artículo. **CUARTO.-** La razón sentada por el Actuario. Dr. Pablo León Tapia, el 18 de Julio del 2001 con la que se acredita el cumplimiento de los actos de publicación, difusión y publicidad a los que se remite el Art. 88 del antes mencionado Reglamento General. **QUINTO.-** El Memorando 127 de 26 de Julio de 2001, con el que la Unidad de Tramitación Catastral, emite informe sobre el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el otorgamiento del título de la concesión del área en referencia..- Por lo expuesto, el Director Regional de Minería de EL ORO, al amparo de las disposiciones pertinentes de la Ley de Minería (Reformada) y en ejercicio de las atribuciones conferidas en la letra d) del Art. 4 del Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería - **RESUELVE:** Otorgar el presente título de concesión minera respecto del área " **SANTA TERESA** ", ubicada en la Parroquia PIÑAS. CABECERA CANTONAL, perteneciente al cantón PIÑAS, jurisdicción de la Provincia de EL ORO, a favor de la Compañía CONESTEX. S.A., representada legalmente por el señor: VASQUEZ BENAVIDEZ CESAR IVAN al tenor de las siguientes disposiciones:

- 1.- **OTORGAMIENTO DEL DERECHO.-** El Estado Ecuatoriano, por intermedio de la Dirección Regional de Minería de EL ORO, otorga a favor de la Compañía CONESTEX S.A, en la persona de su representante legal señor: Vasquez Benavidez César Iván, el presente título de concesión minera, mediante el cual se le confiere en legal y debida forma el derecho real y exclusivo, para prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar y comercializar todas las sustancias minerales que puedan existir y obtenerse en el área "SANTA TERESA".
- 2.- **AREA, UBICACIÓN Y LIMITES.-** El área materia de esta concesión se encuentra formada por 570.00 hectáreas mineras contiguas, ubicada en la(s) parroquia(s) PIÑAS. CABECERA CANTONAL, perteneciente a la jurisdicción de la Provincia de EL ORO.



REGISTRADOR DE LA PROSECCION
DIRECCION REGIONAL DE MINERIA DE EL ORO

AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL MINERO
COORDINACION MACHALA
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
H.C. CERTIFICADO
Telf: (593) 091 337 337
FECHA: 19.05.01
F. 011A

Bolívar y Colón, esc • Ed. Coronel • 2do piso • Machala. Ecuador • Telf: (593) 091 337 337
diremio@accessinter.net

-88- ochenta y ocho-



PIÑAS, jurisdicción de la Provincia de EL ORO. Las coordenadas U.T.M. del punto de partida y los demás vértices, referenciados al DATUM PSAD-56 y a la zona geográfica N° 17., así como las distancias de los lados del polígono que la delimitan son:

PUNTOS	X	Y	DISTANCIAS(metros)	
P.P.	645,000.00	9,594,500.00	P.P. - 1	1,600.00
1	646,600.00	9,594,500.00	1 - 2	2,000.00
2	646,600.00	9,592,500.00	2 - 3	1,400.00
3	648,000.00	9,592,500.00	3 - 4	500.00
4	648,000.00	9,593,000.00	4 - 5	1,000.00
5	649,000.00	9,593,000.00	5 - 6	1,000.00
6	649,000.00	9,592,000.00	6 - 7	4,000.00
7	645,000.00	9,592,000.00	7 - P.P.	2,500.00

3.- **PLAZO DE LA CONCESION.**- El plazo de vigencia de la presente concesión es de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Minero a cargo del Registrador de la Propiedad del cantón respectivo.



4.- **PAGO DE PATENTES.**- El (La) concesionario(a), durante la vigencia del presente título estará obligado(a) al pago, de patentes de conservación o de producción o de ambas a la vez, en cuanto así correspondiere, en la forma y montos establecidos para el efecto en la Ley de Minería vigente y su Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería.

5.- **OBSERVANCIA DE NORMAS DE CARÁCTER AMBIENTAL.**- El (La) concesionario (a) esta obligado (a) a la estricta observancia de las normas de carácter ambiental, particularmente de las pertinentes de la Ley de Gestión Ambiental, además de las que se contienen en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador.

6.- **SEGURIDAD E HIGIENE MINERO-INDUSTRIAL.**- El (La) titular de la presente concesión está obligado (a) a preservar la salud y la vida de su personal técnico y de sus trabajadores, aplicando las normas de seguridad e higiene minera - industrial, conforme lo dispuesto en el Art. 66 de la Ley de Minería. En consecuencia el (la) titular estará obligado (a) a observar y cumplir tanto las disposiciones que se contienen en el Reglamento de Seguridad Minera, como las que constan en el Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo.

7.- **AMPARO ADMINISTRATIVO.**- El Estado, a través de la Dirección Nacional de Minería, otorgará al (a la) titular de esta concesión, amparo administrativo ante denuncias de internación, despojo, invasión o cualquier otra forma de perturbación que impida el ejercicio de sus actividades mineras. Este amparo procederá también contra perturbaciones de autoridades que actúen sin jurisdicción ni competencia.





- 8.- **PROTECCION DE LA RIQUEZA ARQUEOLOGICA.-** El (La) concesionario (a) está obligado (a) a cumplir con las disposiciones de la Ley de Patrimonio Cultural y a dar aviso inmediato al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, de cualquier indicio o hallazgo arqueológico que descubriere dentro de los límites de su concesión.
- 9.- ***EXTINCION DE DERECHOS.-** Los derechos derivados de la presente concesión se extinguirán por cualesquiera de las causales determinadas en la Ley de Minería y en su Reglamento General.
- 10.- **DEMARCACION DEL AREA EN PRODUCCION.-** Previo al inicio de la producción comercial, el concesionario bajo su costa y responsabilidad deberá mensurar, alinderar y demarcar el área manifestada en producción y remitir a la Dirección Regional de Minería competente la memoria técnica correspondiente.
- 11.- **CAPACITACION DE PERSONAL.-** El (La) concesionario (a) está obligado (a) a mantener programas de entrenamiento y capacitación para su personal, a todo nivel. Igualmente está obligada a ocupar anualmente (2) estudiante (s) de educación superior relativa a la actividad geológico-minera-metalúrgica-ambiental, para que realicen estudios y prácticas por el tiempo mínimo de 30 días y a pagarle los gastos de transporte, alojamiento, alimentación, atención médica y la cantidad equivalente a un salario mínimo vital general como ayuda económica. Los estudiantes serán designados por la Dirección Nacional de Minería.
- 12.- **ACTOS NOTARIALES Y DE REGISTRO.-** Para la plena validez del presente instrumento público, su titular está en la obligación de protocolizarlo en cualesquiera de las Notarías existentes en el territorio nacional y a inscribirlo en el Registro Minero a cargo del Registrador de la Propiedad del correspondiente cantón, dentro del plazo establecido en la Ley de Minería.
- 13.- **OBLIGACION DE ENTREGA DEL TITULO Y EFECTOS DE INVALIDEZ.-** El (La) concesionario (a) queda advertido(a), tanto de su obligación de entrega a esta Dirección Regional de Minería, de dos copias del presente título, dentro del término que determina el Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería, para efectos de plena validez del presente título. La falta de entrega determinará su invalidez conforme lo determina la ley de Minería y el Reglamento Vigente.
- 14.- **CUANTIA INDETERMINADA:-** Para efectos de protocolización e inscripción del presente título, se lo tendrá como de cuantía indeterminada, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del Art. 179 de la Ley de Minería.

Luis Humberto Baeza M.
 REGISTRADOR DE PROPIEDAD

En todo aquello que no se hubiere establecido expresamente en el presente título, el (la) concesionario (a) se sujetará, tanto a lo dispuesto en la Ley de Minería y sus Reglamentos, como a las demás disposiciones de la legislación positiva, en todo lo que corresponda y no esté expresamente prohibido en la Ley.- NOTIFIQUESE.

AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL MINERO
 COORDINACIÓN MACHALA
**ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
 LO CERTIFICO**
 FECHA 19-05-2017
 FIRMA



**Ministerio de
Energía y Minas**
República del Ecuador



Dirección Regional de Minería de El Oro



Ing Mario León Valarezo.

**DIRECTOR REGIONAL DE
MINERIA DE EL ORO**



PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, Bryan David Andrade Campoverde, C.I. 1719678748 autor del trabajo de graduación intitulado EL DERECHO A LA CIUDAD FRENTE A LAS POLÍTICAS DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GADS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO CENTRAL previa a la obtención del grado académico de ABOGADO en la Facultad de JURISPRUDENCIA:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, _____ enero de 2018 _____



1719678748

FIRMA Y CÉDULA

