



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS.
CARRERA DE DERECHO.**

TEMA:

Ecuador frente al derecho a la ciudad

AUTOR:

Naula Onofre, Washington Elías

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA.**

TUTOR:

Dra. Roxana Gómez Villavicencio.

Guayaquil, Ecuador

Guayaquil, 03 de Febrero del 2017



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS.
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **WASHINGTON ELÍAS NAULA ONOFRE**, como requerimiento para la obtención del Título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**.

TUTORA

f. _____
Dra. Roxana Gómez Villavicencio.

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Ab. María Isabel Lynch de Nath

Guayaquil, 03 de Febrero del 2017



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS.
CARRERA DE DERECHO.**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, WASHINGTON NAULA ONOFRE

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Ecuador frente al derecho a la ciudad**, previo a la obtención del Título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, 03 de Febrero del 2017

EL AUTOR

f. _____
Naula Onofre, Washington Elías



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS.
CARRERA DE DERECHO.**

AUTORIZACIÓN

Yo, WASHINGTON NAULA ONOFRE

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **ECUADOR FRENTE AL DERECHO A LA CIUDAD**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 03 de Febrero del 2017

EL AUTOR:

f. _____
Naula Onofre, Washington Elías



Urkund Analysis Result

Analysed Document: washington Naula trabajo final.docx
(D25527709)
Submitted: 2017-02-06 15:47:00
Submitted By: rossanag@supercias.gob.ec
Significance: 5 %

Sources included in the report:

COOTAD.pdf (D13868935)
Trabajo de Titulación -Fabian Pacheco.docx (D18235767)
<http://docplayer.es/17478893-Analisis-de-modelos-de-gestion-para-legalizar-asentamientos-humanos-irregulares-el-caso-del-distrito-metropolitano-de-quito-2001-2011.html>
<http://law-abiding-ec.com/desorden-territorial/>
<http://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2016/07/An%C3%A1lisis-de-la-Ley-de-ordenamiento-territorial-en-el-contexto-posterremoto-1.pdf>
<http://iusfilosofiamundolatino.ua.es/download/EL%20DERECHO%20A%20LA%20CIUDAD%20COMO%20DERECHO%20SOCIAL%20EN%20EL%20ESTADO%20CONSTITUCIONAL%2005-04-2016.pdf>
http://www.inec.gob.ec/publicaciones_libros/documentofinal1.pdf
<http://www.rumboahabitat3.ec/docs/informe.pdf>
http://www.elcomercio.com/app_public_pro.php/actualidad/jaimenebot-leyordenamientoterritorial- asamblea-debate.html
<http://www.rumboahabitat3.ec/docs/webinars/urban-frameworks/ensayo-amejia.pdf>

Instances where selected sources appear:

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento más sincero a la **Universidad Católica de Santiago de Guayaquil** y su Staff de Docentes, todos quienes hicieron posible que, como estudiante en la modalidad de estudio a distancia pudiera no solo alcanzar una meta académica, también ha sido una experiencia vital en mi vida, para desarrollar mis actitudes de responsabilidad, cumplimiento y disciplina.

A mi tutora del presente trabajo académico, **Dra. Roxana Gómez Villavicencio**, ya que su presencia y asesoría me ayudó a cumplir con éste objetivo siempre pensando en un aporte a la sociedad.

WASHINGTON ELÍAS NAULA ONOFRE

DEDICATORIA

A mi Dios, quién supo guiarme por buen camino, darme las fuerzas que necesito para seguir adelante y no desmayar en los problemas que se presentan, para encarar las adversidades sin perder mi dignidad ni desfallecer en el intento.

Al apoyo incondicional de mi familia, a mi amada hija Janis por ser la inspiración que me impulsa a seguir adelante en éste duro camino de superación, ellos constituyen el pilar fundamental para alcanzar mis metas educativas, personales, y profesionales.

WASHINGTON ELÍAS NAULA ONOFRE



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS.**

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

Dra. Roxana Gómez Villavicencio

TUTOR

f. _____

Dr. José Miguel García Baquerizo

DIRECTORA DE CARRERA

f. _____

(NOMBRES Y APELLIDOS)

Ab. Paola Toscanini, Mgs

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| RESUMEN..... | X |
| PROPUESTA DE LA INVESTIGACIÓN..... | 14 |
| TIPO DE INVESTIGACIÓN Y MÉTODO..... | 15 |
| QUE ES EL DERECHO A LA CIUDAD..... | 15 |
| QUE SE HA HECHO POR EL DERECHO A LA CIUDAD..... | 16 |
| CONSOLIDACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES..... | 17 |
| ANÁLISIS Y SÍNTESIS DEL COOTAD..... | 18 |
| OBETIVO DE LA NORMA..... | 19 |
| CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES..... | 19 |
| ¿POR QUE NO HA SIDO SUFICIENTE ÉSTA NORMA?..... | 19 |
| PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... | 20 |
| EL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS..... | 20 |
| ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA LOOTUS..... | 22 |
| EL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN URBANA Y LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN..... | 23 |
| EL PLAN SECTORIAL..... | 24 |
| HERRAMIENTAS DE EECUCIÓN..... | 25 |
| LA MORFOLOGÍA URBANA..... | 26 |
| COMPROMISOS DEL APARATO PÚBLICO..... | 26 |
| DUPLICIDAD DE COMPETENCIAS..... | 27 |
| FORMULACIÓN DEL PROBLEMA..... | 31 |
| A MODO DE CONCLUSIÓN..... | 32 |

RESUMEN.

La Constitución del 2008 abrió el camino hacia el Derecho a la ciudad, se concebiría al hogar como un lugar con espacio suficiente, servicios básicos, espacios públicos, etc., donde el sujeto ejerza su ciudadanía plena, las competencias constitucionales sobre el territorio son señaladas a los gobiernos seccionales en el COOTAD, pero la capacidad de aplicación de esta norma desde su registro oficial en el 2010 es deficiente en la práctica, deja una discrecionalidad a los gobiernos seccionales que la LOOTUS viene a suplir con herramientas eficientes e inéditas en la legislación nacional en funcionalismo de acciones públicas, pero, en cuanto a competencias sobre territorio, ambas normas tienen el mismo objeto, el suelo y su uso, lo que resulta en la impracticabilidad de la ley, ya que la Constitución le otorga competencias a los gobiernos seccionales sobre el territorio, reafirmadas por el COOTAD mediante el Sistema nacional de competencias y la LOOTUS les otorga competencias y obligaciones sobre el mismo territorio, con un organismo técnico, por lo que se propone la reforma de la norma máxima, para que contenga un apartado de requerimiento del orden territorial y su gestión con los instrumentos previstos en dicha norma, como prelación en el orden de gestión del suelo desde la LOOTUS, y, la reforma de la conformación del Consejo técnico de la LOOTUS, hacia una composición más participativa. El tipo de investigación es comparativa, entre las normas en cuestión, con un método teórico, analítico sintético y una valoración cualitativa.

Palabras claves: Derecho a la ciudad. Desarrollo urbano sostenible. Fin social del suelo.

REVIEW

The Constitution of 2008 opened the way to the right to the city, would conceive the home as a place with sufficient space, basic services, public spaces, etc., where the subject exercises full citizenship, constitutional competences on the territory are indicated To the sectional governments in COOTAD, but the capacity of application of this norm since its official registration in 2010 is deficient in practice, leaves a discretion to the sectional governments that LOOTUS comes to supply with efficient and unpublished tools in the legislation National in functionalism of public actions, but, as far as competences on territory, both norms have the same object, the ground and its use, which results in the impracticability of the law, since the Constitution grants to the GAD On the territory, reaffirmed by the COOTAD through the national system of competences and LOOTUS gives them powers and obligations on the same territory, with a technical body, so it is proposed to reform the maximum rule, to contain a section of Territorial order and its management with the instruments foreseen in that norm, as priority in the order of land management from LOOTUS, and the reform of the formation of the Technical Council of LOOTUS, towards a more participatory composition. The type of research is comparative, among the standards in question, with a theoretical method, synthetic analytical and a qualitative assessment.

Key words: Right to the city. Social end of the soil. Sustainable urban development.

1. Introducción

1.1. El problema

La Constitución política del Ecuador del 2008 señala al Buen vivir como el paradigma Derecho contemporáneo, validando el añejo derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente digno, saludable y seguro, pero, a pesar de estos principios constitucionales y las atribuciones que tienen los gobiernos seccionales por medio de normas conexas, la corriente mercantilista de la propiedad y uso del suelo es imperante en el territorio nacional, las propuestas de viviendas populares son escasas y los medios de crédito son inexistentes a ese nivel en la práctica, sobre esto, un documento público de la Subsecretaría de Hábitat y asentamientos humanos (2015) (p.97) arroja el dato estadístico en estadio temporal 2010 de “2’861.550 personas situadas en asentamientos irregulares, lo que representa el 27% del total de la población emplazada en sectores amanzanados, de este grupo 1’985.902 personas se encuentran en zonas urbanas y el resto en zonas rurales”, en este contexto de evidente inequidad en el aprovechamiento del suelo en el Ecuador, se aprobaría el Código orgánico de organización autonomía y descentralización, que rige el orden de evolutiva descentralización entre múltiples principios y atribuciones, que no concretó cambios tangibles, el resultado es la segregación espacial, social y económica de un gran porcentaje de la población que vive en asentamientos ilegales, el aparato público apuesta a la Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo como la opción eficiente para asegurar el Derecho a la ciudad, lo que nos lleva a la interrogante de la investigación:

¿Es la Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo un avance en cuanto al ejercicio del Derecho a la ciudad en el Ecuador en contraste con las normas precedentes?

La investigación vislumbra la eficiencia que resultaría de la aplicación de la LOOTUS, publicada en registro oficial en julio del 2016, en cuanto a la aplicación tangible de las normas y disposiciones técnicas que requiere el territorio, inclusive en concordancia con el COOTAD, pero, requiere de una prelación de la LOOTUS, por esto, se advierte de un sesgo de aplicación de la norma debido a la duplicidad de atribuciones en la que resulta la LOOTUS y sus normas inquisitivas en cuanto al territorio.

1.2 El contexto

En el Ecuador del presente el Derecho a la ciudad es una utopía, casi tres millones de personas viven en asentamientos ilegales, con un sistema normativo que obliga a los gobiernos seccionales a propender un uso equitativo del suelo con competencias atribuidas desde la Constitución y el Código orgánico de ordenamiento territorial autonomía y descentralización, pero que carece de efectividad y especificaciones técnicas obligatorias, además de la percepción generalizada del suelo como un mercado sin restricciones y abierto a la oferta y la demanda más que como un derecho, en este orden de eventos, la desorganización territorial histórica toma un papel protagónico, debido a la carencia de normativas de aplicación empírica sobre el tema y de censos poblacionales, en un contexto de conflictos políticos y regionales que resultaron en el primer censo poblacional del Ecuador recién en 1950, pero, haciendo útil la redundancia, únicamente en cuanto a la población, sin que el aparato público note que los eventos de la volátil economía y política del Ecuador del siglo XX avicinaban un problema en el ordenamiento territorial que agobiaría al Ecuador del siglo XXI, según un artículo de Diario La Hora (2013), hasta el año 2013, la Unidad Especial Regula tu Barrio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, arrojó la cifra de 508 asentamientos de hecho y de estos más de 200 aún están sin regularización.

En este orden espacio temporal, en Guayaquil se haría pública una red de asentamientos irregulares y de venta fraudulenta de terrenos privados al norte de la ciudad en un sector aledaño a la vía Perimetral, donde se asentaron viviendas en organizaciones ilícitas llamadas pre cooperativas Voluntad de Dios, Monte Sinaí, Elvira Leonor, entre otras (Ministerio de justicia Derechos humanos y cultos, 2011, pp.4-5), además, más de dos mil personas aseguraron haber comprado terrenos en dicho sector a dirigentes barriales, el Estado consideró asentamiento de hecho los que estuvieron en el sector hasta el año 2010 y se realizaron gestiones posteriores de reubicaciones y financiamientos públicos de viviendas con fines sociales, en este contexto ya regía el principio constitucional del Buen vivir que aún es el paradigma del ejercicio del aparato público, el Derecho a la ciudad y el uso equitativo del suelo debía ser asegurado por el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial que exige el COOTAD en cada inicio de gestión de los gobiernos seccionales descentralizados, este código fue aprobado en el 2010 y aún está vigente, así, para el ejercicio de sus competencias los gobiernos descentralizados siguen un orden estructural con

autonomías administrativa, política y financiera, este sería el contexto general en el que debe actuar la Ley de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo, el objeto de esta norma es la transvaloración de un sistema legislativo de ordenamiento deficiente históricamente y con una aplicación morfológica inadecuada, hacia un orden territorial basado en un uso equitativo y democrático del suelo, el Derecho a la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

1. 3. Propuesta de la investigación

Todas las propuestas de esta norma (LOOTUS) tienen como objeto el territorio nacional, el uso y la gestión del suelo, que por disposición constitucional es competencia del gobierno seccional (Constitución, Artículos 202 – 207), entre otras atribuciones, que al fin y al cabo, son componentes del Derecho a la ciudad, lo que nos llevaría a que no existe forma coactiva de exigir el cumplimiento de las prioridades y presupuestos territoriales que propone esta norma y que exige de gestiones y actividades formales y morfológicas sobre el suelo, en este contexto, la Constitución le otorga funciones específicas y de competencias sobre el suelo a los GAD, que serán compensadas en el sistema nacional de competencias en el COOTAD, lo que al fin de cuentas sería redundar en el problema de la discrecionalidad, ya que estos gobiernos seccionales podrán elegir entre una duplicidad de atribuciones, esta investigación propone la reforma de la norma máxima, donde se atribuya un apartado de requerimiento del orden territorial y su gestión como responsabilidad de los gobiernos seccionales a través de las instituciones e instrumentos de la LOOTUS como prioridad de aplicación y gestión, siempre que sea en cuanto al ordenamiento territorial, por lo cual estos presupuestos de las acciones necesarias serán saciados eficientemente a través de la declaratoria de necesidad de gestiones específicas en el territorio, desde la LOOTUS, así, en la duda sobre aplicación de acciones prioritarias estará presente la observación del Plan de uso y gestión del suelo entregado por la administración seccional al organismo técnico, de forma inmediata, sin menoscabar la autonomía, al ser voluntad de esta; por otra parte, la conformación del organismo técnico que propone la LOOTUS tiene representantes del Ministerio de desarrollo urbano y vivienda, la Secretaría nacional de planificación y desarrollo, y, un delegado de los gobiernos seccionales, lo que en la práctica representaría una mayoría de la voluntad del ejecutivo, se propone la reforma de la LOOTUS, Artículo 93.- Conformación del Consejo Técnico, y, se señala como obligatoria una conformación más equitativa en cuanto a los representantes de las administraciones seccionales que serán obligadas, y, sería, tal como lo tiene el Consejo nacional de competencias en el COOTAD (Art.118), con representantes de las administraciones seccionales

y del ejecutivo, pero, adjuntando, representantes de la Secretaría nacional de Planificación y desarrollo, y, del Ministerio de Desarrollo urbano y vivienda.

1.4 Tipo de investigación y método

El tipo de investigación es comparativa, el método consecuentemente es teórico, se analizarán y sintetizarán las dos normas, en un método comparativo y analítico - sintético, el COOTAD y la LOOTUS serán descompuestos en análisis y reconstruidos por una síntesis, esas síntesis serán comparadas y vislumbrarán los aciertos normativos formales, de señalamiento claro de principios y las posibilidades procedimentales en las competencias para lograr el Derecho a la ciudad que trajo el COOTAD, pero, también se vislumbrará la necesidad de la utilidad práctica de la LOOTUS, sus herramientas técnicas que complementarán las deficiencias en la práctica de la legislación de orden territorial, en el campo de la morfología del suelo en forma inquisitiva que tanto necesita el colectivo para efectivizar el derecho a la ciudad, pero, principalmente, se señalará el sesgo de duplicidad de competencias a los GAD que trae la LOOTUS en cuanto al uso del territorio y que da como consecuencia parte del objeto de la investigación, la propuesta de reforma de la Constitución, para la tipificación de un apartado sobre las herramientas de la LOOTUS, en prelación de gestión pública, además de que su organismo técnico es conformado por una composición de mayoría de instituciones que son manejadas por carteras de Estado, y, por esto se propone su enmienda hacia una composición más democrática y participativa de los representantes de las administraciones seccionales involucradas, los organismos técnicos y el ejecutivo.

2. Qué es el Derecho a la ciudad

El Derecho a la ciudad es comprendido en un estadio universal, la necesidad de este para la preservación de la comunidad, el uso equitativo de los beneficios del suelo y los bienes de uso público, del uso de espacios públicos, una vivienda adecuada para ejercer una ciudadanía plena..., sobre esto, (Alvarado, N. 2016. p.2) señala:

Se propone que el derecho a la ciudad sea un derecho humano emergente, que requiere del reconocimiento, descripción y profundidad en los sistemas jurídicos nacional e internacional, prima facie, en conexidad con otros derechos fundamentales como: la vida, la dignidad humana, la igualdad, la autodeterminación y el acceso a la vivienda, para ser garantizado por las instituciones jurídicas, inclusive para exigirse ante los tribunales.

Este es un planteamiento que evoca al derecho positivo para la realización del Derecho a la ciudad, no solo al planteamiento de un principio, sino también en la posibilidad de ejercer una acción para reclamarlo ante los tribunales, esto resulta en una postura positivista de gran argumento, tomando en cuenta que la única forma de asegurar o garantizar el ejercicio de un derecho es desde la posibilidad del ejercicio de la acción jurisdiccional, pero, aquello resultaría en un intrincado proceso desde el derecho subjetivo, como el inherente Derecho a la ciudad, el derecho a la no segregación, a la inviolabilidad de la intimidad, entre otros, con procesos casi homogéneos o con especificaciones técnicas preestablecidas, pero, el caso de la realización del desarrollo urbano y el uso equitativo del suelo requiere una actividad de cambio morfológico más que de extensión de los usos, lo que se restringe a las capacidades del aparato público, en cuanto a la inherencia en ese ámbito de aplicación en el ordenamiento territorial, la declaración de interés social de un inmueble, etc.

La ciudad a la que se hace referencia cuando se habla de derecho a la ciudad, tiene que ver más con la acción de las autoridades locales que la rigen, que con el espacio o territorio urbano en sí... la reivindicación del derecho a la ciudad exige un espacio físico, pero sobretodo exige políticas concretas de promoción, respeto y garantía a los derechos fundamentales. Cuando se reivindica el derecho a la ciudad, también se reivindica el espacio público colectivo donde se respetan y ejercen los derechos humanos (Alvarado, N. 2016, p. 8).

3. ¿Qué se ha hecho por el Derecho a la ciudad en el Ecuador?

Antes del 2008 el Ecuador era ajeno al Derecho a la ciudad, la Constitución de ese año, aún vigente, tiene como eje coyuntural el derecho al Buen vivir, un intrincado y funcional conjunto de principios y derechos que, entre otras cosas, es contentivo de derechos referentes al uso equitativo del suelo y la finalidad colectiva de este, afirmando un paradigma en el ejercicio público y las prácticas consuetudinarias limitadas por la prelación del bien común sobre el individual en el disfrute del territorio, pero no era suficiente la norma formal, por esto, la norma sustantiva por la que apostarí el aparato público, ya en el año 2010, sería el Código orgánico de ordenamiento territorial autonomía y descentralización, aún vigente.

Con este orden de eventos, es imprescindible vislumbrar, y así se lo hará a continuación del presente apartado, en qué circunstancias empezaron a actuar estos principios y derechos Constitucionales en concordancia con el COOTAD en cuanto al Derecho a la ciudad en el Ecuador,

cuál era la realidad o el contexto histórico cultural y político, esto, debido a que la inequidad en el suelo está aún presente, ¿qué ocurrió con esta ley?, ¿necesita de las especificaciones técnicas y de uso práctico que ofrece la LOOTUS?, para reconocer si la norma fue ineficaz para asegurar el Derecho a la ciudad o más bien, si fue solo parte de una construcción funcionalista legislativa de cuerpos paralelos esperando pacientemente por la LOOTUS, y, si este último es el caso, qué tan posible, eficiente y congruente legalmente es esa estructura en cuanto al Derecho a la ciudad en el presente.

3. 1. Consolidación de los asentamientos irregulares

Al terminar la etapa del cacao en Ecuador las clases indígenas y del agro en general migraron a las ciudades en busca de sustento:

Los asentamientos informales tienen su origen posterior a la crisis cacaotera de los años 30, y se presentan como un fenómeno masivo a partir de los años 50, en procesos sostenidos, continuos e individuales de ocupación del manglar municipal, conformando lo que hoy se conoce como Suburbio Oeste. Valencia, 1982:145 (citado por Sánchez, B. 2014. p.10)

Por su parte, la etapa del banano requeriría de mano de obra en la urbe como en el sector rural, pero la producción era monopolizada en Guayaquil, esto, resultó en el crecimiento de más del 90% de la población de la urbe hasta 1962, este peligroso comportamiento y desplazamiento masivo, por indiferencia o por desconocimiento de causa y efecto, estuvo a la vista y paciencia del aparato público, señalando el génesis de los asentamientos irregulares en los suburbios de la ciudad, en este orden de eventos se señalaba la línea que diferencia la ciudad y la ilegalidad en cuanto al hábitat, un mal que afectaría a todo el Ecuador, no solo territorialmente, sino que repercute hasta la actualidad directamente en el medioambiente, que pierde la armonía necesaria entre los espacios de la urbe y la ciudad, estas dos figuras dejarían de estar separadas significativamente, las personas empezarían a necesitar un techo que los cobije, sin importar si existen servicios básicos o seguridad, o si es un suelo urbano o rural.

Pero este desinterés o desconocimiento del aparato público y la falta de normativas sobre ordenamiento territorial serían parte de los agravantes de la ocupación ilegal históricamente, en este contexto se propiciaba el uso del suelo sin argumentos técnicos pero avalado por el Estado, un caso nacional evidente es Santo Domingo de los Tsáchilas, su ubicación la convirtió en uno de los

centros de los asentamientos irregulares en el Ecuador, sobre esto, Carrillo, D. Villacís, B (2012), en base a datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), señala:

A partir de su cantonización en 1967 y gracias a su importante ubicación geográfica, los flujos migratorios se intensificaron provocando asentamientos desordenados y urbanizaciones improvisadas con condiciones socioeconómicas deficitarias y muy bajas coberturas en cuanto a infraestructura y servicios básicos.

Este estudio ubica a Sto. Domingo entre una de las ciudades con mayor crecimiento y conflicto en cuanto a su gestión económica y ordenamiento territorial.

En la ciudad de Quito, los primeros casos trascendentales de ocupaciones ilegales fueron en la década de los ochenta, “A partir de los ochenta se registraron en Quito los primeros asentamientos, el primero registrado fue el Barrio Pusilí 1, y, rápidamente formaron barrios irregulares organizados con alrededor de 100 mil personas hasta mediados de los años ochenta” (Castro, K. 2011).

4. Análisis y síntesis del Código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización

En el contexto de desigualdades en el uso del suelo, de inequidad en las cargas y beneficios del aprovechamiento del territorio y el uso de los servicios básicos, con una cultura onerosa en la tradición del dominio inmobiliario, y, principalmente en un compendio de ciudades con la división clara entre la ciudad legal y la ilegal, entre la urbe, con la tendencia a la globalización y los tugurios de infravivienda, el aparato público llegaba a la conclusión de la necesidad de un nuevo modelo de ciudad, para esto, el primer paso fue la Constitución del 2008, que le otorgaba al Estado una senda desde la tipificación hacia la equidad interterritorial, solidaridad y unidad territorial, en este contexto, nace el Plan nacional del Buen vivir, este plan trae la inherencia en la logística pública del territorio, con la obligatoriedad de impulsar la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios básicos, el derecho a una vivienda digna, a disfrutar de espacios públicos, entre otros derechos conexos constitucionales inherentes al ciudadano, estos retos serían enfrentados desde el COOTAD, Código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización, pero, ¿TIENE LAS FACULTADES PARA EFECTIVIZAR EL DERECHO A LA CIUDAD EN SU CORRECTA APLICACIÓN?, ¿POR QUÉ NO HA SIDO SUFICIENTE ESTA NORMA?, ¿EL

PROBLEMA ESTÁ EN LA MALA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN O EN LAS LIMITACIONES DE ESTA?

4.1. Objetivos de la norma

El objetivo tipificado del COOTAD (Art.2) es procurar el orden territorial de forma equitativa y solidaria para “compensar la injusticia y evitar la exclusión”, asegurar la democratización en la gestión pública basada en la participación ciudadana, fortalecer la administración pública en un funcionalismo desde todos los niveles de gobierno del territorio, garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos sin restricciones; por otra parte, sus principios rectores (Art. 3) en esencia proponen la igualdad en el ejercicio de los derechos en un territorio con prelación en el desarrollo justo, igualitario, equilibrado, respetuoso de sus raíces y multiplicidad étnica; pero, cómo propuso esta norma pasar del derecho formal al sustantivo, la respuesta estaría en un entramado normativo que parte de las funciones de las administraciones seccionales

4.2. Capacidades de los Gobiernos seccionales

En las funciones de los Gobiernos seccionales desde el COOTAD (Art. 29) podría encontrarse una fracción del espíritu de esta norma, esto en cuanto a las herramientas públicas para procurar la igualdad de forma holística en torno al territorio y otros derechos conexos, con posibilidades pragmáticas, tangibles, desde la norma, debido a que para el ejercicio de sus competencia se les otorga a los gobiernos seccionales facultades en, uno, legislación, normatividad y fiscalización, dos, ejecución y administración, y, tres, la participación ciudadana, este compendio de capacidades de la administración seccional otorga inherencia en la legislación para cumplir los objetivos y para ejecutar o llevar a cabo las actuaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la norma, siempre en la senda de los requerimientos del colectivo mediante la participación ciudadana, pero, si se usa la lógica, esta norma tiene grandes posibilidades prácticas, pone en las manos de los gobiernos seccionales la capacidad de preguntar al pueblo, de crear normas en base a las necesidades del colectivo, ejecutar esas acciones que los mandantes requieren y asegurar por medio de estas acciones los derechos en cuanto al ordenamiento territorial, pero este orden normativo resulta en una desproporcionada característica de contingencia en las capacidades debido a la discrecionalidad del gobierno seccional.

4.3. ¿Por qué no ha sido suficiente esta norma?

En el contexto normativo de las atribuciones de los gobiernos seccionales no existe una capacidad imperativa y particularizada para ejecutar los principios, esto, a pesar de la autonomía política que

le otorga la norma a la administración seccional, en la administración, política y finanzas (Art. 5), en palabras simples, el problema radica en el área deontológica de los mandatarios seccionales, que tienen en sus manos las posibilidades logísticas, administrativas, legislativas y la motivación desde el principio constitucional del Buen vivir y todos los derechos conexos que este otorga en cuanto al territorio, el Derecho a la ciudad, un hábitat sano y seguro, el aprovechamiento de espacios públicos para la recreación y actividades comunitarias, y todo el compendio de normas, principios, derechos y garantías que la Constitución otorga a través del derecho al Buen vivir, pero, en este orden de atribuciones y posibilidades de los gobiernos seccionales a través del COOTAD, sus principios, objetivos y posibilidades a través de las capacidades públicas seccionales, la herramienta que podría resultar en el ejercicio del Derecho a la ciudad es el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial que fundamenta la descentralización desde el COOTAD.

4.4. Plan de ordenamiento territorial

El Plan de ordenamiento territorial (PDOT) es el instrumento que contiene todas las intenciones de las administraciones seccionales en cuanto al desarrollo sustentable de los niveles de gobierno, donde se pueden plasmar un conjunto de políticas, acciones, planeamientos inclusive en la morfología del suelo para cumplir con los requerimientos del colectivo sobre el territorio, inclusive, por supuesto, actividades imperativas desde la legislación, normas de limitaciones de densidad, limitaciones en la onerosidad de la tradición de bienes inmuebles, límites y especificaciones sobre la edificación, estudios para procurar el uso sustentable del territorio, etc.

Este plan, para asegurar la continuidad operativa debe ser renovado en cada administración, y, para cumplir eficientemente los principios y necesidades del colectivo, debe asumir, de forma inquisitiva, estudios de fundamentos biofísico, sociocultural, económico, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, y, político institucional y participación ciudadana, lo que, además de la inherencia, le otorga a la administración seccional, la herramienta para estudiar el territorio, la densidad, las particularidades de la población, las características del suelo en general, y, siguiendo como guía las necesidades del colectivo recogidas en la participación política directa

4.5. El sistema nacional de competencias

Este es el organismo técnico para la ejecución de los requerimientos de orden territorial a nivel nacional, con representantes del ejecutivo, de los GAD regionales, provinciales, municipales y de las parroquias rurales, donde sin duda se obliga al consenso, pero lo que quedaría en estado de letargo sería la obligatoriedad en temas relevantes sobre el suelo, como la densidad, los cambios

morfológicos emergentes del territorio debido a la inequidad en su aprovechamiento, todos estos temas son contingentes desde esta norma, no hay disposiciones inquisitivas para la aplicación operativa, y, por inferencia clara, no existe la voluntad de legislar.

Tomando en cuenta que no existe una actividad legislativa real frente al derecho a la ciudad por parte de los regímenes seccionales, cabe cuestionar: ¿tienen estos gobiernos seccionales la competencia para solucionar sus problemas en relación directa con las características particulares de los territorios?, la respuesta viene desde la norma:

El COOTAD (Art. 114) señala como competencias exclusivas a las que vienen desde la carta magna o la ley para un nivel específico de gobierno, las competencias concurrentes (Art. 115) son las inherentes a varios niveles de gobierno, y, las residuales, que son las señaladas por el Consejo nacional de competencias, en circunstancias heterogéneas a las tipificadas, en este punto, es indispensable recalcar, que todas estas competencias, podríamos dividir las en dos grupos, uno, las que dependen del funcionalismo del plan nacional y las independientes de este, desde el CNC, este último, un consejo conformado por las voluntades de todos los niveles de gobierno, quienes tienen la discrecionalidad de elegir las políticas y acciones que se requieren y las relaciones de estas, lo que de forma tácita expone la facultad, reiterativamente, de los gobiernos seccionales, para implementar métodos, políticas, acciones de carácter ejecutivo y práctico sobre el territorio en pro del orden territorial equitativo y de prelación de los intereses y derechos del colectivo sobre los individuales, en la práctica, las propuestas de los planes territoriales a nivel nacional no tienen esa intención factual, sino más bien se limitan a principios y, en esencia, posibilidades, por lo que la situación en cuanto al aprovechamiento del suelo a nivel nacional a partir de esta norma no ha cambiado significativamente, y, tomando en cuenta que este plan debe ser renovado al inicio de cada período, muchos son los gobiernos seccionales que han obviado la práctica de estrategias técnicas para producir lo que se predica con los principios constitucionales y del COOTAD.

d. La falta de normativas con principios técnicos

Así, con el sesgo de la normativa sustantiva, es una prioridad que la Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo cumpla con las expectativas de cambios hacia la equidad, el hábitat sano y seguro y el Derecho a la ciudad, pero ¿cómo lo hará? ¿Es el espíritu de esa normativa el Derecho a la ciudad? ¿Contiene los instrumentos normativos para lograr el Derecho a la ciudad y un hábitat equilibrado en concordancia con el medio ambiente? ¿Tiene principios técnicos claros?

5. Análisis y síntesis de la Ley de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo

La Constitución del Ecuador tipifica la obligatoriedad de procurar el derecho al Buen vivir, al hábitat adecuado, seguro y digno para los habitantes, el derecho a la ciudad, al espacio público donde el sujeto antropomorfo pueda compartir culturalmente con el exclusivo límite de la ley, dando prioridad a las capacidades de los gobiernos seccionales en sus ordenamientos territoriales que actualmente tendrán que ir adecuados al Planeamiento del uso y de la gestión del suelo incluido en la ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión de suelo Art.27: “...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. El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.”.

Este artículo es alusivo a los primeros componentes necesarios para complementar los principios señalados en el COOTAD, pero de forma práctica, los componentes, primero, estructurante, que son los objetivos a largo plazo del gobierno seccional sobre el orden territorial deseado y podría ser inquisitivo para las otras escalas territoriales reconociendo la obligatoriedad del trabajo institucional público conjunto, en todas las instancias, y, segundo, el componente urbanístico, referente a la clasificación del suelo acorde a su capacidad de construcción y uso, pero ¿cómo se harán tangibles estos requerimientos en la práctica?, la primera herramienta es la clasificación clara y diferenciada del suelo, primero, en urbano, que a su vez se subdivide en consolidado o con capacidad de cumplimiento de las adecuaciones necesarias para asegurar el Buen vivir, el no consolidado, que requiere adecuaciones o mejoras para ser considerado como un sitio seguro y digno como morada, y, el suelo urbano de protección que no será habitado por sus riesgos, por aporte paisajístico, por ser de necesidad social para cumplir con el equilibrio ambiental entre las áreas verdes que requiere el hábitat digno y seguro u otras razones., por otra parte, el suelo rural será clasificado de forma utilitarista en esta norma analizada, ya que será, primero, de producción cuando se dedique a la agricultura, acuicultura, ganadería, etc., será, segundo, rural de aprovechamiento extractivo cuando con el permiso de la autoridad competente se realicen actividades de explotación del suelo, lo que nos llevaría hasta la Constitución nuevamente debido a la obligatoriedad de quienes exploten los recursos de un territorio de otorgar parte del usufructo

de dichas actividades a la comunidad o población afectada, y, está, tercero, el suelo rural de expansión urbana.

5.1. El suelo rural de expansión urbana y las unidades de actuación urbanística

El suelo rural de expansión urbana es uno de los tantos componentes inéditos en la tipificación nacional, debido a que reconoce el incesante crecimiento de la urbe que acorta cada vez más su espacio con la zona rural, y, propone que ciertos sectores rurales por naturaleza puedan tener capacidad de expandir su uso o cambiarlo por urbano, cumpliendo capacidades para tal vez convertirse en sectores urbanos no consolidados que podrían ser adecuados, mejorados y en beneficio de la necesidad social del uso del suelo, pero hasta ahí todo parece estar dentro de normas formales que en la práctica no conllevan una seguridad pragmática, en este orden de ideas desde la tipificación, el expandir la zona rural se convertirá en un beneficio que a corto o largo plazo colapsará, porque los suelos urbanos y rurales tienen límites, pero el crecimiento poblacional es incesante, por lo cual la última oportunidad a la vista es el uso de la morfología de los predios como herramienta para reestructurar la ciudad, en este sentido la herramienta y el objetivo serían poco ortodoxos y necesitarían de la coerción y coacción del Estado, sobre esto, el capítulo II de la Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo, ofrece la primera herramienta con un orden técnico aplicable pero rígido en su cumplimiento y en la inevitable intervención de la coerción y coacción del Estado, por medio del Art. 49 de la Ley de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo, las unidades de actuación urbanística.- “Las unidades de actuación urbanística son las áreas de gestión del suelo determinadas mediante el plan de uso y gestión de suelo o un plan parcial que lo desarrolle, y serán conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos. Su delimitación responderá al interés general y asegurará la compensación equitativa de cargas y beneficios”.

En esencia, se trata de un conjunto de predios o viviendas consideradas como de utilidad social con el componente de obligatoriedad de reestructuración por el bien de la equidad y uso racional del suelo, y, algo imprescindible de mencionar, el hecho de asegurar el ejercicio de los beneficios y cargas en igualdad, lo que trae como hecho intrínseco la prevención de la segregación, acabar paulatinamente con la evidente diferencia entre los asentamientos considerados legales, con todas las adecuaciones y oportunidades para ejercer una ciudadanía plena, y, los asentamientos llamados

ilegales, que no cuentan con servicios básicos y están alejados de los bienes de uso público en mejora del hábitat, ahora, en este entorno, para ejecutar la reestructuración morfológica de un grupo de predios o viviendas, que se declaren rurales en expansión urbana o sobre cualquier afectación en el sentido de su utilización como fin social, el primer paso es la fundamentación de la utilidad de ese bien, por medio del plan parcial

5.2. Plan parcial

Este plan tiene como objeto los programas para reubicación de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, los reajustes de terrenos acorde a las necesidades de equidad en el uso del suelo, integraciones de predios o viviendas, cooperaciones, cualquier mecanismo sobre el reparto equitativo de las cargas y beneficios, modificación del uso del suelo, además contendrá la edificabilidad o el máximo de soporte de un grupo de inmuebles o de un inmueble, en cuanto a lo que se puede edificar sobre este o estos, en este orden de ideas, el suelo rural, por ejemplo, puede ser considerado de expansión urbana, con el fin de asegurar el derecho al hábitat de los ciudadanos en igualdad, para que estas intenciones de la norma formal se plasmen en la realidad, se dota a los gobiernos seccionales de capacidad sobre planes basados en el señalamiento de las normativas urbanísticas a aplicarse en dicha modificación de las unidades urbanas y las especificaciones técnicas del cambio morfológico que requieren, en palabras simples, se especificará cuáles son las modificaciones arquitectónicas que requiere ese inmueble para cumplir con el plan de uso equitativo del suelo, ponerlo en práctica, con un 100% de posibilidades de éxito logístico debido a las herramientas de las que dota al aparato público esta norma, tal como la declaración de interés social del bien inmueble y ejecutar la acción inclusive de forma coaccionada.

5.3. *El plan maestro sectorial*

El plan sectorial es inherente al Art. 36 de la norma analizada, detalla que los planes de los gobiernos seccionales, circunstancias y formas de implementación de las políticas, deben adecuarse a los planes del ejecutivo, estos planes pueden ser desarrollados por los mismos gobiernos seccionales, y, en congruencia con el espíritu de la norma analizada, se puede acotar que las especificaciones técnicas deben ser guiadas por los requerimiento del Derecho a la ciudad, el derecho al hábitat digno y la erradicación de los asentamientos ilegales.

5.4. *Los polígonos de intervención territorial*

Estos son predios o conjunto de viviendas amanzanadas o no, que por circunstancias particulares en su uso o por algún impacto sobre el territorio requieren de tratamiento, por lo cual, todas las

especificaciones técnicas y de normativas aplicables requieren de un funcionalismo entre el planeamiento de los gobiernos seccionales y el plan territorial del ejecutivo.

5.5. Herramientas de ejecución

La carta magna ecuatoriana hace alusión al Derecho a la ciudad como un compendio de derechos en el ejercicio de un hábitat digno, adecuado, seguro, con áreas públicas, el equilibrio entre el suelo urbano y rural, esto en el marco del Buen vivir como paradigma estricto, pero la cadena de suelos rurales de expansión urbanística será inevitable, más dinámica que los proyectos que renovarían el espacio físico ya ocupado y acostumbrado culturalmente a la especulación del suelo, a la comercialización de este, a la pérdida del sentido de la comunidad, las publicidades de las sectorizaciones privadas lo más alejadas y amuralladas posibles, y, con la mayor cantidad de servicios satisfechos en el mismo grupo residencial se basan en la confianza y la seguridad, convirtiéndose en una masiva búsqueda de la auto segregación privada, abriendo cada vez más la distancia con las clases vulnerables, se evidencia la ciudad reconocida y la ciudad no reconocida. Por esto, al analizar la ley en mención, es indispensable dar a notar lo inédito de los procedimientos sobre ordenamiento territorial a realizarse en el Ecuador para asegurar el éxito de los procesos, primero, en la posibilidad de la iniciativa de los propietarios de los predios o viviendas colindantes como polígonos de actuación o unidades de actuación urbanística, para recibir las cargas de dicha gestión mediante acuerdo, en la multiplicidad de personas deben estar de acuerdo el 51% como mínimo, pero, como consecuencia, la posibilidad de que exista negativa de adhesión a la gestión conjunta en el polígono de intervención territorial o una unidad de actuación urbanística del 49% restante de la mayoría en apoyo, existe la atribución de declaración de interés social de dichas propiedades y expropiación, Art. 53 de la LOOTUS:

Los propietarios mayoritarios podrán solicitar al Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal proceda con la enajenación forzosa en subasta pública de los predios, alcúotas o derechos y acciones cuyos propietarios no se adhieran a la actuación urbanística.

Esta posibilidad como herramienta para la ejecución de los principios de desarrollo en el hábitat de los ecuatorianos comprende una visión mucho más amplia que el techo donde vivir, tiene como senda el ejercicio de la ciudadanía plena, en un ambiente de equilibrio entre el sector urbano y rural, en coordinación con las necesidades ambientales y el derecho a recibir los beneficios y cargas del uso del suelo en igualdad.

5.6. La morfología urbana

La intencionalidad de la rehabilitación de la cultura y territorio nacional para concebir un hábitat más justo y acabar con los asentamientos irregulares es una senda algo utópica a plazo inmediato, por esto, requiere de normativas poco ortodoxas como se señaló en párrafos antecedentes, una de esas circunstancias normativas poco ortodoxas son los proyectos que pueden impulsar los gobiernos seccionales para modificar la morfología de la unidad de acción urbanística o un polígono de intervención territorial, esos proyectos son inscribibles en el Registrador de la propiedad para que los inmuebles pasen a manos de los gobiernos seccionales, agilizando el proceso, lo que se convertiría en un nuevo poder público y un nuevo límite para la propiedad que tiende hacia el bienestar común.

6. Compromisos del aparato público sobre el uso sustentable y equitativo del suelo en el Ecuador y la Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo

El bono para la vivienda que promociona el aparato público tiene como base los acuerdos con el MIDUVI, acuerdos ministeriales 220, 229 y 234, que tienen un funcionalismo en su utilización, tratan sobre las características que deben tener los proyectos de viviendas de interés social, de las formas en las que se otorgarán los bonos, que hasta noviembre del 2016 son de \$6.000 y las viviendas a financiar deben ser de hasta \$30.000, en el 2015, el MIDUVI entregó 6.771 bonos con una inversión pública de \$39.610.782,37,

Mejía (2016), en un documento del oficialismo como resultado de la conferencia Hábitat III, señala como un desafío del aparato público al cumplimiento de una transvaloración de la planeación urbana, de la gestión del territorio, donde el compromiso resultará en acciones siempre con la moral del bien colectivo por sobre el individual, pero, las herramientas señaladas en el documento oficialista para la gestión eficiente del cambio propuesto están dispuestas en una cronología de elemento y atribuciones jurisdiccionales que ya están presentes en la LOOTUS:

a. La cesión onerosa de derechos: es un derecho que se otorga a quienes tienen su vivienda o bien inmueble en minusvalía, o sea, soporta más cargas que beneficios, para el otorgamiento de beneficios como de derecho de edificabilidad en zonas predestinadas para este efecto, que en inferencia serían los polígonos o las unidades de acción.

- b. Las unidades de actuación, que son los sectores o conjuntos de inmuebles que tienen que ser construidos y esto en bien de la equidad territorial y pública, que será fundamentada en los planes de ordenamiento territorial seccional y nacional.
- c. Reajuste de terrenos o reestructuración parcelaria, que son un grupo de bienes inmuebles amanzanados o sectorizados que deben sacrificar su estado morfológico actual en beneficio del planeamiento guiado por la LOOTUS.
- d. El redesarrollo: Inherente a la posibilidad de declaratoria de demolición de los bienes inmuebles como consecuencia de las reestructuraciones antecedentes.
- e. Declaración de desarrollo prioritario, que son las zonas declaradas con obligatoriedad de acción arquitectónica o de construcción, teniendo como modelo la planificación territorial.
- f. Derecho de preferencia: Capacidad del estado de tener la preferencia en la compra de un bien inmueble que será utilizado para cumplimiento al plan territorial sectorial y nacional
- g. La publicidad de los proyectos de los gobiernos seccionales que resultarán en cambios de trascendencia en efecto de propiedad, declaraciones de interés público, etc.

Estas herramientas señaladas son el medio de realización del derecho a la ciudad, según el aparato público, tomando la eficiencia jurisdiccional que se resume en la posibilidad de expropiación o reestructuración del bien o bienes desde la LOOTUS, pero no en sentido confiscatorio, sino de actuación de renovación, cambio morfológico íntegro, declaratoria de interés social de los bienes inmuebles que sean necesarias para procurar el equilibrio en el territorio, los límites en la densidad, la edificabilidad, etc., al fin se convertiría en una declaratoria documentada suficiente para ser registrada en el Registro de la propiedad a favor del gobierno seccional, en un conjunto de aplicaciones inéditas procedimentalmente que direccionan inquisitivamente hacia el derecho a la ciudad de forma factual

7. Duplicidad de competencias

La práctica de esta ley (LOOTUS) corre el riesgo de no suceder, y de traer reacciones legales, en cuanto a la jurisdicción y jerarquía normativa, esto, debido a que el COOTAD propone el ordenamiento territorial como competencia de los GAD mediante el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de las administraciones seccionales, unido al plan nacional, por medio del Sistema nacional de competencias, que tiene como organismo ejecutivo al Consejo nacional de competencias, este es conformado por representantes del ejecutivo, de los GAD provinciales,

municipales, regionales y parroquiales, y, una Secretaría ejecutiva, este CNC tiene entre otras funciones, las siguientes (Art. 19 del COOTAD):

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;
- b) Organizar e implementar el proceso de descentralización;
- c) Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;
- d) Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;
- e) Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;
- f) Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;
- g) Exigir a la autoridad nominadora que corresponda la imposición de la sanción de destitución de los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en este Código, previo proceso administrativo;
- h) Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno.

Todo esto es similar, en fondo y forma, al planteamiento de la LOOTUS (Art. 27), ya que este exige, un Plan de uso y gestión del suelo a los Gobiernos autónomos descentralizados y metropolitanos, con un componente estructurante, que es como la visión de las administraciones en cuanto al ordenamiento territorial, con sus objetivos a largo plazo, y, el componente urbanístico, que es un estudio de las capacidades del suelo en cuanto a edificabilidad y su tipo, que tendrán que ir acorde a la LOOTUS, suelo rural y sus sub clasificaciones, suelo urbano y sus sub clasificaciones, y, el suelo rural de expansión urbana.

El organismo ejecutivo, en este caso, designado por la LOOTUS, es el Consejo técnico de uso y gestión del suelo, y, le otorga las siguientes atribuciones, entre otras, (Art. 92 LOOTUS):

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 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.

Este organismo técnico (Art. 93 de la LOOTUS) es conformado por:

1. La máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá.

2. La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente.
3. Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado.

En palabras simples, estaría la legislación en la misma paradoja problemática que causa la discrecionalidad de las administraciones seccionales, debido a que ¿cuál será la norma que acogerán?, el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, al respecto de la LOOTUS, señaló al diario El Comercio (2016):

La Constitución dice que aquello que se dicta, prescribe, se promulga contra la Carta Magna carece de eficacia jurídica. Esto no es cuestión de rebeldía es cuestión de cumplir con la Constitución...

Hablando en castellano, yo no le voy a parar bola a eso... concluyó

En fin, el lenguaje coloquial del alcalde de Guayaquil hace alusión, en inferencia simple, a las disposiciones constitucionales de los artículos 262 al 267, que, entre otras circunstancias, otorgan claramente el ordenamiento territorial, políticas y gestiones a los gobiernos seccionales, por otra parte, según la Constitución (Art 240) las administraciones seccionales tendrán facultades legislativas en sus jurisdicciones, pero ¿sobre qué tendrán esa jurisdicción?, el mismo artículo lo señala: “Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”, es decir, la Constitución le otorga a los gobiernos seccionales la posibilidad de crear normas y políticas de aplicación práctica, claro está, sin mencionar cuáles, lo que quedaría a la voluntad de dichos organismos, el Art. 241 tipifica: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”, lo que hace alusión al Sistema nacional de competencias y el COOTAD, este contexto normativo resulta en que el Alcalde de Guayaquil por tipificación constitucional puede negarse a acatar las disposiciones de la LOOTUS. Y, como lo expresó, así lo hará, lo que daría el nivel de discrecionalidad de los gobiernos seccionales, justamente lo que trataba de evitar la LOOTUS y las mismas consecuencias por experiencia nacional, para solucionar el problema se propone la enmienda de la Constitución:

1. En cuanto a la construcción de un apartado que describa los derechos que consigna esta norma (LOOTUS) y que serán contempladas, sus herramientas, como prioritarias en la gestión pública sobre el territorio y el uso del suelo

2. Modificación del Artículo 93 de la LOOTUS.- Conformación del Consejo Técnico, a la misma estructura del COOTAD, manteniendo el modelo de elecciones e incluyendo a representantes de la Secretaría nacional de Planificación y desarrollo, y, el Ministerio de desarrollo urbano y vivienda:

- a) Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente;
- b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;
- d) Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos;
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales

8. Formulación del problema

¿Cumple la Ley de ordenamiento territorial con las herramientas técnicas para propiciar el Derecho a la ciudad de forma tangible?

Si, las herramientas que propone son sui géneris, innovadoras, eficientes, en comparación con el COOTAD, es un complemento para los principios que esta propone, la LOOTUS es la herramienta para producir lo previsto como objetivos en el COOTAD

¿Son aplicables las herramientas de las que dispone la LOOTUS?

Son aplicables de forma discrecional, debido a que dispone sobre objetos jurídicos que ya están previstos para los gobiernos seccionales en la Constitución y esta deriva competencia al COOTAD, por lo que existe una duplicidad, no expresa sobre las herramientas, pero si sobre el objeto, el territorio y el uso y gestión del suelo, que es competencia exclusiva de los GAD.

¿Sería una salida a la duplicidad de competencias la enmienda de la Constitución en la creación de un apartado sobre las herramientas señaladas por la LOOTUS, en estatus de prelación de gestión pública?

Si, la única manera en la que la coacción pública administrativa actúe sería con un apartado expreso sobre las herramientas tipificadas en la LOOTUS y con prelación en la gestión, lo que incluye densidad, herramientas para mitigar daños en el impacto del suelo, cambios morfológicos del

territorio por medio de los polígonos de acción y las unidades, etc., lo que crea la necesidad pública de declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles, terrenos, entre otros, estudios de reordenamiento, entre otras actividades que actualmente, a pesar de no estar señaladas de forma expresa en el COOTAD, son competencia exclusiva de los GAD discrecionalmente, por tener, por mandato constitucional, atribuciones sobre suelo y su gestión, que deberán ser atendidas por el Consejo nacional de competencias y las atribuciones que el COOTAD tipifica, la prelación tipificada por mandato constitucional prevé la seguridad de aplicación de la norma y ejecución

¿Es necesaria la enmienda de modificación del Artículo 93 de la LOOTUS, en cuanto a la conformación del Consejo técnico para promover una composición más democrática?

Es indispensable el cambio por Democracia, el orden de conformación del Consejo técnico, es evidentemente inquisidor con dos representantes de dignidades públicas de cartera de Estado, la forma en que está propuesto el Consejo de competencias del COOTAD es contentivo de todas las administraciones sectoriales y, además, se propone en la enmienda el modelo de elecciones y la inclusión de representantes de la Secretaría nacional de Planificación y desarrollo, y, el Ministerio de desarrollo urbano y vivienda, propendiendo hacia la participación de todos los sectores involucrados en la gestión del suelo.

9. A modo de conclusión

La conmoción por el problema de la extrema pobreza y los asentamientos irregulares, el modo de sobrevivir de aquellas personas, marcaron un hito en la necesidad de normas ya no solo formales, sino sustantivas, ejecutorias, de jurisdicción para acabar con la segregación de grupos y comunidades a nivel nacional, el reclamo unánime de la doctrina era sobre la escasa o nula producción de herramientas técnicas y jurídicas que permitan la realización efectiva del Derecho a la ciudad, el COOTAD, por su parte construyó los principios y guía hacia los requerimientos del orden territorial, con herramientas como los planes de ordenamiento territorial, las competencias relacionadas con el entramado público y otras discrecionales, con la posibilidad de convertirse en el brazo ejecutor en contra de las desigualdades en el uso del suelo, pero, el carácter discrecional es el límite jurisdiccional de ese cuerpo legal, su esencia es de reglamentación formal y principios claros como un gran paradigma que guiará a la LOOTUS a la realización con herramientas propias e inéditas, aquellas herramientas se consolidan con las capacidades destinadas a la realización factual, pero, para que los gobiernos seccionales operen eficientemente sobre el territorio en

sinergia entre las herramientas y los principios, es indispensable la enmienda de la Constitución, con un apartado que señale la prelación de las acciones destinadas a las modificaciones de principios y morfología en los territorios con las herramientas de la LOOTUS, el objetivo de pertinencia nacional y prioridad colectiva debe ser coyuntural, así se evitará la discrecionalidad en las acciones y normativas a seguir, que pueden ser planteadas como una duplicidad de competencias, entre el COOTAD y la LOOTUS, además del planteamiento de reforma de la LOOTUS en cuanto a la composición del Consejo técnico hacia un orden de participación más equitativa, que responda al requerimiento de participación de todos los niveles de gobierno en el uso y gestión del suelo, estos planteamientos desde la norma máxima y la LOOTUS son coyunturales para el ejercicio del Derecho a la ciudad de una vez por todas en el Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza país (2016) “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: elementos fundamentales y rol de los GAD en el contexto posterremoto”. Recuperado de: <http://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2016/07/An%C3%A1lisis-de-la-Ley-de-ordenamiento-territorial-en-el-contexto-posterremoto-1.pdf>
- Alvarado, N (2016) (última actualización 03-04-16). El derecho a la ciudad como derecho social. Recuperado de: <http://iusfilosofiamundolatino.ua.es/download/EL%20DERECHO%20A%20LA%20CIUDAD%20COMO%20DERECHO%20SOCIAL%20EN%20EL%20ESTADO%20CONSTITUCIONAL%2005-04-2016.pdf>
- Castro, K (2011) Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011. Tesis de grado para el título de Magister defendida en el año 2011, de la Universidad técnica particular de Loja (http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4190/3/UTPL_Castro_Karina_350X331.pdf)
- Carrillo, V. Villacís, B. (2011). Estadística Demográfica en el Ecuador: Diagnóstico y Propuesta. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (ed). Quito. Recuperado de: http://www.inec.gob.ec/publicaciones_libros/documentofinal1.pdf
- Código orgánico integral penal (COIP)
- Código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización (COOTAD)
- Constitución política del Ecuador
- Diario La Hora (2013) 245 asentamientos irregulares existen en Quito. Recuperado de: <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101507584#.WJgnkVV97IU>
- Subsecretaría de hábitat y asentamientos humanos, 2015. Informe nacional del Ecuador. Tercera conferencia de las Naciones unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible Hábitat III. Recuperado de:
Hábitat III <http://www.rumboahabitat3.ec/docs/informe.pdf>
- El Comercio (2016) Jaime Nebot: ‘No le voy a parar bola’ a la Ley de Ordenamiento Territorial. Recuperado de: http://www.elcomercio.com/app_public_pro.php/actualidad/jaimenebot-leyordenamientoterritorial-asamblea-debate.html

- García, N (2006) La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. X. Venezuela. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-50.htm>
- Jiménez, M (s.f) Limitaciones del dominio: una propuesta doctrinal. (http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosPeru/MA_Jimenez.pdf). Perú. Centro internacional de derecho registral (ed)
- Mejía, A. (2014). Urbanismo y derecho en Ecuador. Gobierno nacional del Ecuador. Recuperado de:
<http://www.rumboahabitat3.ec/docs/webinars/urban-frameworks/ensayo-amejia.pdf>
- Ministerio de justicia derechos humanos y cultos (2011). El gobierno dijo basta a las invasiones. Revista electrónica Justicia y derechos. Edición 9. Recuperado de: http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/9_Justiciay_Derechos09.pdf
- Sánchez, B (2014). Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil. Tesis para obtención de maestría en Estudios urbanos. Facultad latinoamericana de ciencias sociales sede Ecuador. Defendida en 2014
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6677/2/TFLACSO-2014BPSG.pdf>

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

- **CNC:** Consejo nacional de competencias, organismo creado para utilidad del COOTAD
- **COOTAD:** Código orgánico de ordenamiento territorial autonomía y descentralización
- **GAD:** Gobiernos autónomos descentralizados
- **INEC:** Instituto nacional de estadísticas y censos.
- **LOOTUS:** Ley de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo
- **MIDUVI:** Ministerio de desarrollo urbano y vivienda
- **PDOT:** Plan de ordenamiento territorial



DECLARACIÓN AUTORIZACIÓN

Yo, **Washington Elías Naula Onofre**, con C.C: # **0918213554** autor del trabajo de titulación: Ecuador frente al derecho a la ciudad, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, 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 titulación 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 SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 20 marzo del 2017

f. _____

Washington Elías, Naula Onofre

C.C. # 0918213554

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

| | | | |
|--|---|------------------------|----|
| TÍTULO Y SUBTÍTULO: | Ecuador frente al derecho a la ciudad | | |
| AUTOR(ES) (apellidos/nombres): | Washington Elías Naula Onofre | | |
| REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres): | Dra. Roxana Gómez Villavicencio | | |
| INSTITUCIÓN: | Universidad Católica de Santiago de Guayaquil | | |
| FACULTAD: | Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas | | |
| CARRERA: | Derecho | | |
| TÍTULO OBTENIDO: | Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República | | |
| FECHA DE PUBLICACIÓN: | 20 de marzo de 2017 | No. DE PÁGINAS: | 38 |
| ÁREAS TEMÁTICAS: | Derecho Constitucional, Derecho Territorial, Gobierno | | |
| PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS: | Derecho a la ciudad, Desarrollo Urbano Sostenible, Gobiernos Seccionales, Reformas Municipales, Espacios Públicos | | |

RESUMEN/ABSTRACT: La constitución del 2008 abriría el camino hacia el derecho a la ciudad, se concebiría al hogar como un lugar con espacio suficiente, servicios básicos, espacios públicos, etc. Donde el sujeto ejerza su ciudadanía plena, las competencias constitucionales sobre el territorio son señaladas a los gobiernos seccionales en el COOTAD, pero la capacidad de aplicación de esta norma desde su registro oficial en el 2010 es deficiente en la práctica, deja una discrecionalidad a los gobiernos seccionales que la LOOTUS viene a suplir con herramientas eficientes e inéditas en la legislación nacional en funcionalismo de acciones públicas; pero, en cuanto a competencias sobre territorio, ambas normas tienen el mismo objeto, el suelo y su uso, lo que resulta en la impracticabilidad de la ley, ya que la constitución le otorga competencia a los gobiernos seccionales sobre el territorio, reafirmadas por el COOTAD mediante el sistema nacional de competencias y la LOOTUS les otorga

competencias y obligaciones sobre el mismo territorio, con un organismo técnico, por lo que proponen la reforma de la norma máxima, para que contenga un apartado de requerimiento del orden territorial y su gestión con los instrumentos previstos en dicha norma, como prelación en el orden de gestión del suelo desde LOOTUS y la reforma de la conformación del consejo técnico de la LOOTUS, Hacia una composición más participativa. El tipo de investigación es comparativa entre las normas en cuestión, con método teórico, analítico sintético y una valoración cualitativa.

| | | |
|--|---|---------------------------------------|
| ADJUNTO PDF: | <input checked="" type="checkbox"/> SI | <input type="checkbox"/> NO |
| CONTACTO CON AUTORES: | Teléfono: +593-4- | E-mail: (registrar los emails) |
| CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):: | Nombre: Ab. Toscanini Sequeira, Paola Mgs. | |
| | Teléfono: +593-4-2206950 - 2206951 | |
| | E-mail: paolats77@hotmail.com | |
| SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA | | |
| Nº. DE REGISTRO (en base a datos): | | |
| Nº. DE CLASIFICACIÓN: | | |
| DIRECCIÓN URL (tesis en la web): | | |