

## **PROPUESTA PARA UNA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO.**

### **I.- LA LEY PARA ORDENAR EL TERRITORIO Y EL SUELO: UN RETO PENDIENTE.**

A finales del 2012 los candidatos a la Asamblea Nacional por Alianza País inscribimos en el Consejo Nacional Electoral nuestro Plan de Trabajo, en el que consta como parte de la Revolución Urbana (uno de los nuevos tres ejes de la Revolución Ciudadana) la propuesta de la ley de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. En el mismo sentido, consta como parte del plan de gobierno de Rafael Correa el compromiso de atender el desarrollo urbano para alcanzar el buen vivir.

En el simposio de Cuenca del 2012, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, propuso importantes directrices para una ley de uso de suelo.

En enero de este año en el marco de un convenio entre la Asamblea Nacional y la Unión Europea se realizó una consultoría para obtener una propuesta de ley que estuviera acorde a los avances más recientes del derecho urbanístico internacional, considerando siempre la realidad local.

La consultoría en mención se ejecutó en base de talleres, encuestas y entrevistas in situ con la participación de gobiernos locales y representantes del Gobierno Central; aportes de actores relacionados del sector privado y expertos internacionales y nacionales así como el análisis de la legislación comparada.

A partir de estos insumos se está elaborando un proyecto por parte del Legislativo (CGADOT) y el Ejecutivo (MIDUVI y SENPLADES). Dicho proyecto aún está en análisis, pero el trabajo está avanzando y la mayoría de temas se encuentra actualmente consensuados. Sin duda este Simposio será de mucha ayuda en la consolidación de este proyecto del.

En vista de que este proyecto se refiere al territorio y al suelo es importante empezar estableciendo su relación, el primero tal como lo define la misma Constitución, comprende el espacio continental y marítimo, las islas, el mar, la plataforma submarina, el subsuelo y por supuesto el suelo. Es decir el suelo es un elemento del territorio, y consiste en el soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible, y en el que se materializan las decisiones y estrategias conforme a las dimensiones social, económica, cultural y ambiental.

El territorio incluye los recursos naturales, nuestro hábitat, el ámbito en el que ejercemos nuestros derechos y sobre el que el Estado proyecta su soberanía. El suelo es uno de los recursos naturales y económicos del territorio, pero también el agua y la biodiversidad lo son. En suma, el territorio reúne a muchos elementos y muchos intereses, por lo que sólo una política integral de gobierno en el territorio, capaz de articular y coordinar las diferentes perspectivas y competencias que inciden sobre él puede garantizar eficazmente los derechos constitucionales al hábitat y a una vivienda, a los servicios básicos y a la ciudad proclamados por la Constitución en el marco de los principios de desarrollo sostenible y del buen vivir.

Desde la aprobación de la Constitución de 2008, el legislativo ha ido avanzando progresivamente en el desarrollo de sus lineamientos sobre el ordenamiento territorial, el uso del suelo y los principios y derechos mencionados. Los dos mayores hitos de este avance han sido hasta ahora los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de Planificación y Finanzas Públicas. Gracias a ellos, se ha empezado a desarrollar en los gobiernos autónomos descentralizados una cultura del ordenamiento territorial estrechamente coordinada con la planificación del desarrollo. Sin embargo, también es cierto que han sido avances parciales, fragmentarios, dispersos y no siempre bien articulados entre sí, por lo que conviene consolidarlos y seguir avanzando en un cuerpo legal sistemático y concordante con el resto de la legislación vigente.

En este sentido, es la misma Constitución la que finalmente determina la construcción de una ley, particularmente el artículo 409 que prescribe la conservación del suelo como un tema de interés público y prioridad nacional, en especial su capa fértil y la obligación de establecer un marco normativo para su protección y uso sustentable concordante con lo que indica el artículo 132 y 133 que permiten regular y atribuir competencias, deberes y

responsabilidades a los gobiernos autónomos descentralizados.

## II. ALGUNOS INDICADORES PREOCUPANTES EN EL ECUADOR

### **USO DEL SUELO:**

El 46.39% de la superficie del territorio ecuatoriano presenta incompatibilidades entre el uso actual y la aptitud agrícola del suelo. De este porcentaje 25,16% se encuentra subutilizado y el 21,4% de suelo del país se encuentra sobre utilizado (INEC 2013); la erosión afecta al 50% del suelo cultivado, y el 15% de las tierras degradadas están en el callejón interandino según el INIAP.

### **SERVICIOS BÁSICOS**

La cobertura de alcantarillado llega al 18,3% de las viviendas rurales y al 86,5% de las urbanas. En diciembre de 2011, el porcentaje de viviendas con acceso a la red pública de agua alcanzó el **35,4% en zonas rurales, frente al 93,2% en áreas urbanas** (INEC 2013)

### **FRONTERA AGRÍCOLA**

Según el MAE, en el año 2011 la tasa de deforestación fue de 61.765 Há./año es decir el 0,6%; debido principalmente a la expansión de la frontera agrícola, así como también por actividades extractivas de recursos naturales y por nuevos asentamientos humanos.

### **ÁREAS VERDES**

Apenas 10 municipios (5% del total), cumplen con la recomendación internacional de la OMS de tener 9 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante (9m<sup>2</sup>/hab). (INEC).

## **INFORMALIDAD**

Según el Presidente de la Cámara de la Construcción, el 70% de las construcciones del país son informales y no cumplen requisitos técnicos mínimos para garantizar la seguridad de las personas. Además de que existen asentamientos humanos irregulares (invasiones), en 15.400Há. aproximadamente en todo el país.

## **RIESGOS**

En gran medida, la informalidad de las construcciones y de los asentamientos humanos se dan en zonas de alto riesgo: laderas, riberas de ríos, rellenos de quebradas; que evidencian una alta vulnerabilidad ante eventos climáticos o movimientos telúricos.

## **ESPECULACIÓN DEL SUELO**

La obra pública emprendida en los últimos 8 años, ha hecho mucho más evidente una práctica de acumulación de riqueza totalmente inequitativa y no correspondiente al esfuerzo particular de quien posee la tierra, esto es el aumento desproporcionado del valor del suelo por la especulación.

## **DÉFICIT HABITACIONAL**

En el país hay un déficit aproximado de 1'200.000 viviendas (700.000 unidades nuevas y 500.000 están en estado precario), que corresponde al 30% de los hogares constituidos en el Ecuador.

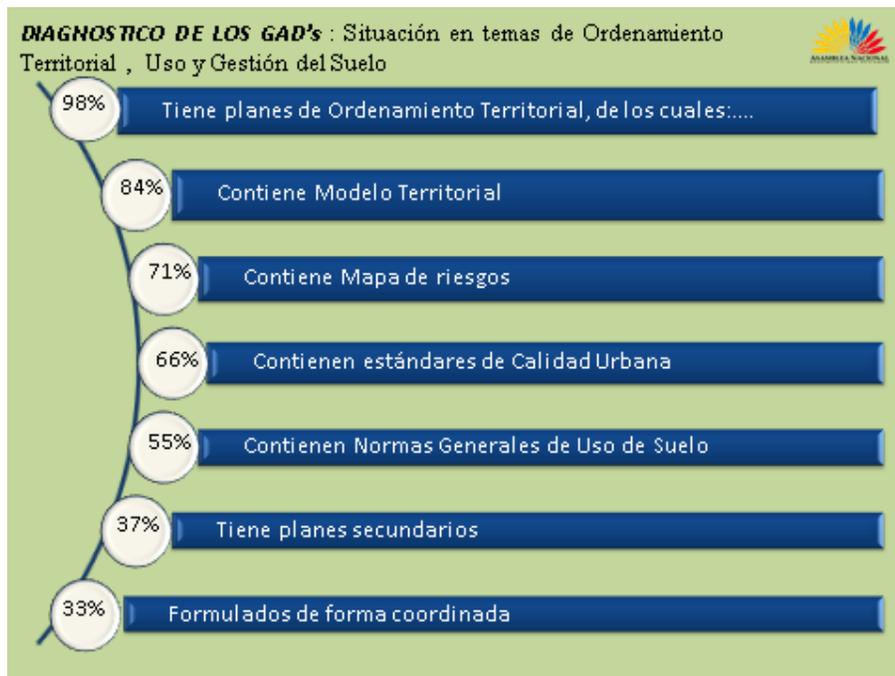
## **DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN**

En el año 2014, según proyecciones del INEC, el 63% de la población vive en áreas urbanas y el 37% en áreas rurales; y, para

el año 2020 serán del 64% y 36% respectivamente. La bipolaridad política y económica histórica (Quito-Guayaquil) abarca a más del 30% de la población del país.

El ordenamiento territorial en nuestro país, particularmente en cuanto al desarrollo urbano ha estado, en buena medida, expuesto a la informalidad y a un limitado control lo que afecta a: la provisión de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, redes viales; propicia los asentamientos humanos en zonas de riesgo; aspectos que van en desmedro del derecho de los ecuatorianos de contar con un hábitat seguro y saludable y, con una vivienda adecuada y digna. Igualmente en cuanto al sector rural, es notoria la falta de una planificación y gestión eficiente del suelo que proteja su vocación agrícola, turística, ambiental, ecológica, natural o estratégica para el país.

Los resultados obtenidos en la encuesta realizada por la consultoría en referencia a la situación de los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos municipales arrojaron lo siguiente:



Estos datos nos muestran que existen grandes diferencias en los planes y en algunos casos ciertas carencias, por lo que se requiere establecer contenidos mínimos.

Esta realidad hace necesario el reforzamiento de las capacidades municipales para realizar un ordenamiento territorial acorde a sus condiciones físicas y socio culturales, así como ejercer un efectivo control del suelo que permita que esa planificación se concrete en la realidad. Una adecuada planificación permite un crecimiento racional de las ciudades que garantiza que los sectores poblados tengan acceso a servicios básicos, una adecuada calidad de las construcciones que pueda resistir de mejor manera desastres naturales, y garantizar la preservación de las zonas productivas agropecuarias y naturales del país.

### **III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La Constitución en sus artículos 262, 263, 264 y 267 determina que todos los gobiernos autónomos descentralizados tienen la competencia de ordenamiento territorial. Pero eso no significa que deban ejercerla de forma indiferenciada y paralela, porque entonces no hay compartición sino duplicidad, que sólo dificulta la debida articulación entre planes de distinto nivel. Así pues, habida cuenta de que el territorio sobre el que se proyectan dichos planes es único, conviene diferenciarlos desde un punto de vista funcional en el marco de las competencias asignadas, lo que evitará la duplicidad y favorecerá su articulación mediante la complementariedad. Lo anterior está en concordancia con lo establecido en el artículo 226 de la Constitución que obliga a las instituciones del Estado, dentro de los cuales se encuentran los GAD, a coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

En el caso de los municipios, dadas sus competencias, además del ordenamiento territorial, deben planificar el uso y control del suelo. Para hacer efectiva esta competencia dentro de los planes de ordenamiento territorial municipal o metropolitano deben aprobar un plan de uso y gestión del suelo, cuyo objeto es ordenar cabalmente el territorio, y además especificar y detallar los usos del suelo y la gestión del mismo. Su finalidad es regular pormenorizadamente intervenciones sectoriales sobre el suelo, arbitrar medidas de protección de áreas naturales o patrimoniales y, en su caso, programar los ámbitos que vayan a ser objeto de actuaciones urbanísticas, sean de nueva urbanización o de rehabilitación y mejora de la existente. De esta forma, los planes de ordenamiento territorial cantonales pueden reservarse una función ordenadora

más estratégica y remitir a los urbanísticos otra complementaria, más detallada y operativa. En todo caso, al prever los tipos de planes y sus contenidos, la ley tiene muy presente la diversidad tanto geográfica como institucional del país, que aconseja hacer una regulación flexible, capaz de adaptarse a las variadas capacidades y medios de los gobiernos autónomos descentralizados y de respetar la expresión autónoma de sus diferentes sensibilidades políticas y culturales

Con la finalidad de racionalizar las competencias de los diferentes niveles de gobierno, incluido el Gobierno Central, respecto al ordenamiento territorial el proyecto de Ley busca establecer de manera clara las competencias de las diferentes entidades, del tal manera que la planificación de cada GAD se articule entre sí y ésta con la planificación nacional.

#### IV. PLANEAMIENTO DEL SUELO

En el artículo 261, numeral 1, se le atribuye a los municipios la competencia exclusiva de planificar el uso y ocupación del suelo urbano y rural por lo que se vuelve necesario dentro de la ley contemplar los siguientes aspectos:

- a) Definir claramente las reglas sobre clasificación del suelo para que puedan ser aplicadas por los gobiernos municipales ya que es notorio que la categorización del suelo se efectúa de una manera indiscriminada y antitécnica.

Para el efecto se ha definido como suelo urbano 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.

Por otro lado el suelo rural es el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos.

La correcta clasificación del suelo permitirá su aprovechamiento de manera eficiente y se garantizará que los suelos rurales productivos mantengan su uso para la

producción agropecuaria, con la finalidad de proteger la seguridad alimentaria y detener el crecimiento desordenado y antitécnico de la parte urbana.

- b) La posibilidad de elaborar planes complementarios y sectoriales en caso de que la realidad local así lo demande, lo que permite establecer normas urbanísticas más detalladas en determinado sector que requiera un desarrollo más intensivo como por ejemplo el caso del suelo urbano no consolidado que podría ser densificado o dotado de mejores servicios o la regulación específica de zonas declaradas patrimoniales.
- c) Para permitir la elaboración del planeamiento urbanístico se contemplan ciertas herramientas, que apoyan una correcta zonificación del cantón, tales como: polígonos de intervención territorial, tratamientos y estándares urbanísticos.

Los polígonos de intervención territorial permiten delimitar áreas del cantón que poseen características homogéneas y por tanto requieren una normativa urbanística similar que garantice una mezcla de usos que fomente los derechos al hábitat y la ciudad.

Los tratamientos son las disposiciones que orientan las estrategias de planificación y gestión de suelo urbano y rural en determinado polígono. En ese sentido el tratamiento implicará las acciones que deben ser realizadas tanto por el municipio como los privados para el desarrollo de ese suelo.

Los estándares urbanísticos son las regulaciones y normativas específicas que se aplicarán en un polígono, estos pueden ser la altura mínima o máxima de las edificaciones, los retiros, el coeficiente de ocupación, entre otros.

## V. GESTIÓN DEL SUELO

En el artículo 264, numeral 2, la Constitución manda a los municipios no solo planificar sino también controlar el uso y ocupación del suelo y para lograr este objetivo se debe establecer los lineamientos de su gestión; de ahí que se les pone a disposición algunos instrumentos técnicos que pueden facilitar esta

responsabilidad contribuyendo de esta manera a la efectividad de los planes, dinamizar los mercados de suelo, procurar que se respete la función social y ambiental de la propiedad y evitar o, en su defecto, corregir la especulación con el suelo y las infracciones que se cometan contra el ordenamiento urbanístico. En definitiva estas herramientas permiten concretar el ordenamiento territorial en la realidad y son:

a) Unidad de actuación urbanística.

Para la urbanización –entendida como la dotación a los terrenos de las infraestructuras y los servicios propios de los asentamientos concentrados de población- se prevén distintas formas de gestión, que quieren responder a las variadas necesidades de transformación de suelo que pueden darse a nivel local. Aquellos municipios que necesiten expandir el suelo urbano o regenerarlo, podrán delimitar unidades de actuación urbanística, que son ámbitos no sólo para la ejecución de las obras, sino también para la reestructuración de la propiedad y la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de las intervenciones.

b) Intervención en la morfología del suelo

Esta herramienta permite modificar la conformación predial de un determinado terreno, lo que significa que terrenos muy grandes se puedan lotizar, o que aquellos que han sufrido un proceso de fraccionamiento muy intensivo se puedan unificar y de esta manera se puedan hacer construcciones en altura.

c) Regulación del mercado del suelo

Estos instrumentos establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Entre estos instrumentos están el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo.

Estos instrumentos permiten que el Estado adquiera suelos a precios reales o pueda disponer de predios públicos para la implementación de viviendas de interés social, así como evitar que se mantengan predios sin construir y por tanto afectando su función social y ambiental.

Edificar sobre los terrenos que ya han sido urbanizados y tienen ese destino y conservar las edificaciones existentes son deberes propios de la propiedad inmobiliaria, que cumple una función social a cuyo servicio se atribuyen en la ley también ciertas potestades de vigilancia y supervisión a la administración metropolitana o municipal.

#### d) Financiamiento del desarrollo urbano

Las decisiones públicas como la adscripción de un suelo a la categoría de expansión urbana, su urbanización o dotación de infraestructuras y servicios o la atribución de nueva o mayor edificabilidad generan plusvalías a sus propietarios, aun en los casos en que las obras sean de iniciativa privada. Por esa razón, las legislaciones territoriales y urbanísticas más avanzadas del panorama comparado prevén que la comunidad -a través de la administración pública- participe asimismo en dichas plusvalías, en una proporción razonable que no ahogue a la iniciativa privada pero tampoco inhiba a la pública.

#### e) Legalización de los asentamientos de hecho

La existencia de asentamientos humanos genera son un grave problema social que afecta a una gran parte de la población ecuatoriana. Este fenómeno se produce por los altos costos del suelo que obliga a las familias de escasos recursos a desplazarse a suelos ubicados en la periferia de las ciudades o que dada su ubicación en zonas de riesgo o su posesión irregular, sus precios son más baratos.

Esta situación conlleva la afectación a varios derechos constitucionales y todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas para regularizar estos asentamientos con la finalidad de garantizar los derechos constitucionales, así como de ser el caso reubicar a las familiar ubicadas en zonas de riesgo.

## VI. INSTITUCIONALIDAD

Para impulsar y garantizar la efectividad práctica de esta ley, a más delas atribuciones del Gobierno Central a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como organismo rector de la política nacional en materia de hábitat y vivienda y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que actúan de acuerdo a sus

competencias en lo local, se crean dos instituciones de ámbito nacional: una de carácter regulador, llamada a impulsar el desarrollo de la ley y facilitar a todos los niveles de gobierno su cumplimiento ofreciéndoles orientaciones, y otra de control complementario, porque de poco sirven las normas si no se garantiza su cumplimiento y no se combate con decisión a sus defraudadores.

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo es un órgano colegiado plural, que se servirá del aparato administrativo de apoyo e impulso que le preste el órgano rector que ejerza su presidencia, de manera que su funcionamiento sea además eficiente y apenas genere gasto público. Este consejo tendrá funciones de desarrollo normativo e informativo de la ley. Estará conformada por representantes tanto de los entes rectores más directamente afectados del ejecutivo central como también de los gobiernos autónomos descentralizados porque el territorio es de todos, así que el gobierno del territorio y la construcción del ordenamiento territorial deben ser una responsabilidad compartida por todos. De esta manera se da operatividad a lo que dictamina el artículo 415 de la Constitución que ordena al estado Central y a los gobiernos locales a adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento urbano y de uso de suelo

Este organismo busca establecer unos estándares mínimos de calidad ambiental, seguridad, cohesión social y accesibilidad del hábitat, sea éste urbano o rural, dejando un amplio margen para que los distritos metropolitanos y los municipios los adapten a su diversidad territorial y de poblamiento. De esta forma se quiere conciliar la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados con unas garantías mínimas de igualdad de todos los ecuatorianos y las ecuatorianas en el disfrute de su derecho al hábitat y a los espacios públicos.

Por otra parte, una superintendencia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo tendrá atribuidas funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la ley, así lo permite el artículo 213 de la Constitución, para actividades y servicios que prestan las entidades privadas y públicas, siendo estas últimas las que pertenecen al Estado incluidas las del Gobierno Central y descentralizado.

El grado masivo de construcciones y asentamientos informales alcanzado en el Ecuador en las últimas décadas evidencia que los controles actuales no están funcionando de forma eficaz. La

proximidad al territorio y a la población de los gobiernos autónomos descentralizados es muy positiva para el proceso participativo de planificación y gestión de los usos del suelo, pero no tanto para ejercer el necesario control de legalidad. Por ello se requiere una autoridad nacional independiente que pueda hacer cumplir la ley a todos -sean particulares o gobiernos, incluido el gobierno central- con un respeto escrupuloso por las competencias, la legitimidad democrática y la consecuente autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

La actuación de control de la Superintendencia es complementaria a la realizada por los gobiernos autónomos descentralizados. Dicho de otro modo, si éstos ejercen regularmente sus competencias de control y sanción, la Superintendencia debe abstenerse de actuar, de modo que sólo intervendrá ante su inactividad.

Al servicio de la efectividad de la ley se crea asimismo el sistema de información territorial integrado, concebido como una rama sectorial del sistema nacional de información que dé completo cumplimiento al mandato constitucional de generar y entregar a los gobiernos autónomos descentralizados la cartografía que necesitan para el ejercicio de sus competencias de ordenamiento territorial y urbanístico. El sistema será creado y sostenido a nivel nacional, pero alimentado a nivel local, en un proceso de retroalimentación de arriba abajo y de abajo arriba en beneficio de todos los gobiernos implicados. Compartir la información y evitar su duplicación innecesaria es un aspecto asimismo crítico para un ordenamiento territorial eficientemente eficaz.

## VII. SANCIONES

Régimen sancionatorio contiene las normas generales del régimen sancionador, además de la tipificación de infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. Dichas sanciones buscan disuadir que los diferentes operadores que intervengan en el territorio, ya sean públicos o privados, infrinjan el ordenamiento territorial.

## VIII. CONCORDANCIA CON EL COOTAD Y CODIGO DE PLANIFICACIÓN.

Con la finalidad de articular esta ley con el COOTAD y el Código de Planificación se realizan las reformas necesarias para un correcto manejo legal respecto del territorio y el suelo. En lo que se refiere al Código de Planificación se reforman algunas disposiciones en el sentido de que en un mismo documento se encuentre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Además se modifica el procedimiento con la finalidad de garantizar que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de elaboración de su planificación. De esa manera se podrán articular todos los planes de ordenamiento territorial.

En cuanto al COOTAD se adecúan ciertas normas sobre uso de suelo y se mejoran las normas tributarias relativas a la recuperación de plusvalía.

## VIII CONCLUSIONES

La competencia de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno se ejerce sobre el mismo suelo, de tal manera que en determinada porción de territorio habrá tantos planes de ordenamiento como niveles de gobierno y para garantizar que exista una coherencia entre todos se debe articular y coordinar los planes. Por lo anterior es necesario que el procedimiento de aprobación permita una participación activa tanto de la ciudadanía como de los otros niveles de gobierno, para que todos los intereses que recaigan sobre el ordenamiento sean considerados.

Es importante recordar que urbanizar es hacer ciudad y la ciudad es un bien colectivo, no apropiable por nadie, al que todos tenemos derecho, así como a disfrutar de sus espacios públicos. Por ello, aunque la ley deja un amplio espacio a la iniciativa privada de los propietarios del suelo para promover las actuaciones de urbanización en los terrenos habilitados para ello en los planes, también arbitra técnicas para incentivarles a hacerlo o incluso sustituirles si no lo hacen una vez transcurrido un plazo razonable, de manera que el interés general prevalezca sobre los intereses

privados.

En el marco de esta ley, quien decide dónde se hace ciudad, con qué usos y calidad, no son los sucesivos fraccionamientos del suelo, sino los planes de ordenamiento territorial y urbanístico aprobados con participación ciudadana, de forma que los fraccionamientos o reestructuraciones de la propiedad y las obras de urbanización necesarias son instrumentos técnicos aprobados por la administración para gestionar la ejecución de dicho ordenamiento. La formación de asentamientos humanos trasciende ciertamente del contenido del derecho de propiedad, que no puede ejercerse en contra de los derechos de las generaciones futuras si se apuesta por un desarrollo sostenible.

***RICHARD CALDERÓN SALTOS***

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS,  
DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN  
DEL TERRITORIO**