



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“El marco jurídico básico del ordenamiento territorial  
ecuatoriano”**

Tesis de grado

Autor:

Castro Riera, Carlos Manuel

Director:

Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto, Dr.

**CENTRO UNIVERSITARIO CUENCA**

2012

## Certificación

Doctor

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa

Director de la Tesis

### C E R T I F I C A:

Que, el presente trabajo “El marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano” realizado por el profesional en formación: Castro Riera Carlos Manuel, cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, diciembre de 2012

f).....

### **Cesión de derechos**

“Yo, Castro Riera Carlos Manuel declaro ser autor de la presente tesis y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f).....  
Autor Castro Riera Carlos Manuel  
Cédula 010105986-3

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mi esposa Miriam por su solidaridad y apoyo permanente en el desarrollo de la maestría; a mis hijos y nietos por su cariño e inspiración.

Carlos Castro Riera

## **AGRADECIMIENTO**

Expreso mi agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, por haberme brindado la oportunidad de seguir esta Maestría, y muy especialmente al señor Dr. Patricio Alberto Valdivieso Espinosa por la dirección de la presente tesis, así como a todo el personal administrativo del programa de Maestría en Derecho Administrativo.

Carlos Castro Riera

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Portada .....	i
Certificación del director .....	ii
Cesión de los derechos .....	iii
Dedicatoria .....	iv
Agradecimiento .....	v
Índice de contenidos .....	vi
Resumen ejecutivo .....	xi
Introducción .....	1
<b>CAPÍTULO I EL TERRITORIO DEL ESTADO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO..</b>	<b>3</b>
1.1.- Ordenamiento jurídico y ordenamiento territorial .....	3
1.2.- Organización territorial y ordenamiento territorial .....	3
1.3.- Ámbitos de validez de las normas jurídicas .....	4
1.4.- Definición de Estado y elementos constitutivos .....	5
1.4.1.- La Población	
1.4.2.- El Territorio	
1.4.3.- Gobierno	
1.4.4.- Soberanía	
1.5.- El territorio, elemento físico del Estado .....	6
1.5.1.- Territorio como factor de unidad del grupo.	
1.5.2.- Territorio como un espacio de competencia.	
1.5.3.- Territorio como medio de acción del Estado.	
1.5.4.- Componentes del Territorio	
1.5.5.- Sistema territorial	
<b>CAPÍTULO II LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DEL TERRITORIO .....</b>	<b>9</b>
2.1.- El carácter del Estado ecuatoriano .....	9
2.2.- El territorio ecuatoriano .....	12
2.3.- Organización territorial del Estado, gobiernos autónomos descentralizados y ordenación territorial .....	13
2.3.1.- La tradicional división política administrativa	
2.3.2.- La nueva organización territorial del Estado	

2.4.-	Derechos de la naturaleza y ordenamiento territorial .....	17
2.4.1.-	De acuerdo a la Constitución	
2.4.2.-	De acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental	
2.5.-	Régimen de desarrollo y ordenamiento territorial .....	19
2.5.1.-	La planificación participativa del desarrollo y del ordenamiento territorial	
2.5.2.-	Soberanía alimentaria y ordenamiento territorial	
2.5.3.-	Soberanía económica y ordenamiento territorial	
2.5.4.-	Régimen del buen vivir y ordenamiento territorial	
2.5.5.-	La gestión de los sectores estratégicos, competencias ambientales y competencias de ordenamiento territorial.	
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>LA NORMATIVIDAD CIVIL DEL TERRITORIO .....</b>	<b>40</b>
3.1.-	Bienes nacionales de uso público y bienes fiscales .....	40
3.2.-	Plataformas o zócalos submarinos continental e insular .....	42
3.3.-	Minas y yacimientos .....	43
3.4.-	Playa del mar .....	44
3.5.-	Ríos y todas las aguas .....	44
3.6.-	Nuevas islas .....	46
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN –COOTAD- .....</b>	<b>48</b>
4.1.-	Territorios que se constituyen de conformidad con el COOTAD .....	48
4.1.1.-	Territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que se constituyen en gobiernos autónomos descentralizados.	
4.1.2.-	Territorios resultantes de la fusión de circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.	
4.1.3.-	Territorios de pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no pueden constituirse en circunscripciones territoriales indígenas.	

4.1.4.-Territorios ancestrales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que se encuentran en áreas naturales protegidas.	
4.1.5.-Territorios de pueblos recientemente contactados.	
4.2.- Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial .....	52
4.2.1.-Planificación del desarrollo	
4.2.2.-Ordenamiento territorial	
4.2.3.-Objetivos del ordenamiento territorial	
4.2.4.-Directrices de planificación	
4.2.5.-Obligación de coordinación	
4.2.6.-Regulación de los consejos de planificación	
4.3.- Régimen Patrimonial de los GAD y ordenamiento Territorial .....	55
4.3.1.-Clases de bienes	
4.4.- Ordenamiento territorial metropolitano y municipal .....	61
4.5.- Ordenamiento territorial y afectación de predios .....	62
4.6.- Fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes como instrumentos de ordenamiento territorial .....	63
4.7.- Ordenamiento territorial y lotes o fajas distritales o cantonales .....	66
4.8.- Potestad administrativa de integración o unificación de lotes, de partición y titularización .....	67
4.9.- Las obligaciones de los propietarios y el ordenamiento territorial .....	68
4.10.- Expropiaciones para vivienda de interés social y regularización de asentamientos urbanos .....	69
<b>CAPÍTULO V LEYES REFERENTES AL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS -SINAP-, DESARROLLO AGRARIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>71</b>
5.1.- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre .....	71
5.2.- Codificación de la Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador .....	73
5.3.- Codificación de la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales .....	73
5.4.- Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario .....	74

5.5.- Adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado y bosques y vegetación protectores .....	77
<b>CAPÍTULO VI LA LEY Y REGLAMENTO DE CAMINOS Y LA AFECTACION DEL USO DEL SUELO .....</b>	<b>79</b>
6.1.- Caminos públicos .....	79
6.2.- Derecho de vía .....	79
6.3.- Elementos que integran los caminos .....	80
<b>CAPÍTULO VII LA REGULARIZACIÓN (TITULACIÓN) DE LA PROPIEDAD COMO INSTRUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>81</b>
7.1.- Predios sin título de propiedad .....	82
7.1.1.- Por cesión de posesión, cultivos y mejoras	
7.1.2.- Por herencia de posesión.	
7.1.3.- Posesión individual, colectiva y ancestral	
7.1.3.1.- Posesión individual	
7.1.3.2.- Posesión colectiva	
7.1.3.3.- Posesión ancestral	
7.1.4.- Áreas de competencia del Ministerio del Ambiente del Ecuador -MAE-	
7.1.5.- Predios que contienen áreas de interés cultural.	
7.1.5.1.- Áreas de interés cultural ubicadas en predios sin título de propiedad que son de patrimonio del INPC	
7.1.5.2.- Áreas de interés cultural ubicadas en predios con título de propiedad.	
7.1.6.- Predios afectados por leyes agrarias y decretos especiales	
7.1.7.- Tierras sin poseionarios	
7.1.8.- Tierras sobre las cuales se han dictado autos de resolución de adjudicación de tierras	
7.2.- Predios con título de propiedad .....	86
7.2.1.- Predios con título y sin problemas de cabida y linderos.	
7.2.2.- Predios privados que requieren rectificación de títulos	
7.2.3.- Predios con conflictos de tenencia	
7.2.4.- Predios con situaciones de arreglo por la vía civil	
7.2.5.- Predios con procesos legales inconclusos de transferencia de dominio o adjudicación	
7.2.6.- Predios con títulos de “derechos y acciones de sitio” y “derechos y acciones de montaña”.	

<b>8.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES</b> .....	88
8.1.- Conclusiones .....	88
8.2.- Recomendaciones .....	90
<b>9.- BIBLIOGRAFÍA</b> .....	92

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La tesis tiene como propósito sistematizar la normatividad jurídica relacionada con el ordenamiento territorial, y por tanto el uso y ocupación del suelo, más allá del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Su alcance se limita a establecer un marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano, es decir de aquellas normas jurídicas que son las más importantes y determinantes a la hora de formular e implementar los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

Se establecen las categorías jurídicas básicas relacionadas con el ordenamiento territorial y la organización territorial del Estado, que permiten analizar la normatividad constitucional del territorio como determinaciones de más alta jerarquía jurídica que direccionan el ordenamiento territorial del país y el plan nacional de desarrollo.

En este contexto constitucional se analizan las normas de ordenamiento territorial del Código Civil, el COOTAD, las leyes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de Desarrollo Agrario, la Ley de Caminos y su reglamento y finalmente las relaciones entre levantamiento catastral, regularización de la tenencia de la tierra y ordenación territorial.

## INTRODUCCIÓN

Si bien con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se dio un paso muy importante en el país en la sistematización de la normatividad jurídica referente a la *organización del territorio* y en parte al *ordenamiento territorial* -que son aspectos distintos-, especialmente en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial metropolitano y municipal, sin embargo, no es menos cierto, que a más dicho Código, existen en el Ecuador otros cuerpos de leyes que también contienen normas de enorme y trascendental importancia sobre el ordenamiento territorial y el uso del suelo.

Es necesario por lo tanto tener una visión holística de la normatividad jurídica sobre el ordenamiento del territorio y el uso del suelo imperante en nuestro país, para de esta manera, contribuir a superar la utilización caótica del territorio en todos los niveles de la organización territorial del Estado, que afecta gravemente a las diversas actividades productivas y las condiciones ambientales.

Este desorden en la utilización del suelo determina que no se optimice correctamente el espacio físico, se generen graves riesgos para las poblaciones, no se ubiquen con racionalidad los equipamientos comunitarios y se produzcan afecciones al patrimonio cultural, natural y ecológico.

Por otra parte existe una gran dispersión de las normas aplicables para el ejercicio de la competencia de la planificación del desarrollo y la elaboración de los planes de ordenamiento territorial que otorga la Constitución a los gobiernos autónomos descentralizados, que motiva a tratar de sistematizar la normatividad existente al respecto.

Si bien el objetivo general de la tesis es sistematizar la normatividad jurídica del Ecuador aplicable al ordenamiento territorial y el uso del suelo, sin embargo se pretende en forma específica analizar: i) el marco jurídico básico que rige el ordenamiento territorial como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, ii) los cuerpos normativos fundamentales que los gobiernos

autónomos descentralizados deben aplicar en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural; y, iii) el régimen jurídico correspondiente a los diversos territorios específicos existentes dentro del territorio nacional.

El logro de estos objetivos enfrentó el problema de que en nuestro país hemos pasado a un nuevo ordenamiento jurídico nacional con la instauración de la Asamblea Nacional de Montecristi, la aprobación y expedición de la nueva Constitución vigente a partir del 20 de Octubre del 2008, que por su efecto derogatorio desarticula los cuerpos de leyes y en general el ordenamiento jurídico anterior a la nueva Ley Fundamental, siendo necesario adecuarlo de conformidad con los nuevos contenidos constitucionales.

Sin embargo, a pesar de este proceso de transición jurídico-constitucional, los objetivos concretos planteados en este trabajo se han conseguido, habiendo logrado hacerlos realidad al presentar la imbricación existente entre la normatividad constitucional del territorio y la normatividad específica que rigen los diversos territorios, al punto de entender cabalmente que dentro del territorio nacional, existen varios territorios que con sus particularidades naturales y culturales exigen un tratamiento jurídico diferenciado, aspecto trascendental para la pertinencia normativa y sociológica de los planes de ordenamiento territorial.

## **CAPÍTULO I**

### **EL TERRITORIO DEL ESTADO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

El propósito del presente capítulo es precisar el contenido de algunas categorías jurídicas que se van a utilizar a lo largo del desarrollo de la presente tesis y que pueden suscitar confusión con otros términos con los cuales tienen íntima relación y que igualmente los manejaremos en este trabajo.

Por lo tanto el alcance de este capítulo es dar una idea general de cada una de aquellas categorías jurídicas, buscando adecuar su contenido a los objetivos de nuestra investigación, como paso previo a adentrarnos en el análisis de los diferentes componentes del marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano.

#### **1.1.- Ordenamiento jurídico y ordenamiento territorial**

Así de inicio tenemos que distinguir entre ordenamiento jurídico y ordenamiento territorial. El ordenamiento jurídico es un conjunto de normas jurídicas que guardan unidad, coherencia y plenitud y rigen a un conglomerado humano determinado, asentado en un territorio específico, mientras que el ordenamiento territorial es el conjunto de territorios creados por el ordenamiento jurídico para la aplicación de políticas, normas y acciones reguladoras del espacio físico.

Por lo tanto los territorios, pueden estar sujetos a un ordenamiento jurídico general y a un ordenamiento jurídico específico, de manera que se pueden encontrar varios ordenamientos jurídicos que corresponden a los diversos territorios creados por la organización territorial y el ordenamiento territorial, lo cual nos lleva a la necesidad de hacer una nueva distinción y precisión.

#### **1.2.- Organización territorial y ordenamiento territorial**

De igual forma es necesario distinguir entre organización territorial y ordenamiento territorial. El primero se refiere a la distribución del poder político y las

competencias de la administración pública en el territorio y corresponde a lo que se conocía tradicionalmente como la *División Política Administrativa* del territorio del Estado y que en la actual Constitución se conoce como *Organización Territorial del Estado*.

En cambio el ordenamiento territorial: es “la expresión de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”. (Carta Europea de Ordenación Territorial)<sup>1</sup>.

Finalmente a propósito de esta distinción, es necesario también precisar que al territorio desde el punto de vista jurídico lo concebimos como el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas, la porción geográfica determinada en cuanto a su extensión por normas de derecho positivo, de suerte que dentro de esa circunscripción las normas aplicables serán las que integren el orden jurídico estatal.

Para Kelsen una porción geográfica cualquiera solo puede considerarse territorio de un Estado si está establecida como tal por normas jurídicas, nada hay de intrínseco en un pedazo de tierra que lo convierta en territorio de un Estado si no es por determinación normativa.

La unidad del territorio estatal y, por ende, la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural, pues el territorio del Estado no es en realidad sino ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.<sup>2</sup>

### **1.3.- Ámbitos de validez de las normas jurídicas**

Por otra parte, en virtud de que los principios, normas y políticas de la organización territorial y el ordenamiento territorial, se refieren a un espacio y relaciones sociales determinadas, a un tiempo específico de vigencia y a grupos

---

<sup>1</sup>Citado por Pauta Calle, F. (2010). *Ordenación Territorial un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: universidad de Cuenca. Pag. iii

<sup>2</sup> Citado por Carrión González, P. (2010). *Introducción al Derecho*. Loja: UTPL.Pag.119

de personas también particularizadas, entonces están igualmente vinculadas con la noción del *ámbito de validez de las normas jurídicas*.

Recordemos entonces que la Teoría del Derecho reconoce cuatro ámbitos de validez de las normas jurídicas: ámbito espacial de validez, ámbito material de validez, ámbito temporal de validez y ámbito personal de validez.

Al respecto Hans Kelsen nos enseña que:” La validez de una norma positiva no es otra cosa que el modo particular de su existencia..., cada norma debe determinar en qué lugar y en qué momento debe realizarse la conducta que prescribe, de tal manera que su validez tiene un carácter a la vez espacial y temporal. Cuando una norma es válida sola para un lugar y un tiempo determinados, no se aplica sino a los hechos que transcurren en ese tiempo y en ese lugar. Su validez espacial o temporal es limitada.

Por el contrario, cuando una norma es válida siempre y en todas partes, se aplica a los hechos cualquiera sea el lugar y el tiempo en que se produzcan. Su validez es ilimitada, pero ello no significa que sea independiente del espacio y del tiempo, pues los hechos a los cuales la norma se aplica transcurren siempre en un lugar y en un tiempo determinados.

Una norma no tiene solamente una validez espacial y una validez temporal. Tiene también una validez material si se consideran los hechos particulares, las diversas conductas a las cuales se aplica, sean del orden religioso, económico o político. Tiene por último una validez personal, referida a los individuos cuya conducta regula. Estas dos clases de validez, material y personal, son ilimitadas cuando la norma puede aplicarse a cualquier hecho que sea o a la humanidad entera”<sup>3</sup>.

#### **1.4.- Definición de Estado y elementos constitutivos**

El tratadista Vladimiro Naranjo Meza, nos da la siguiente definición de Estado en un sentido amplio: “Un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce

---

<sup>3</sup> Kelsen, H. (2010). *Teoría Pura del Derecho*. Bogotá: Libros Hidalgo. Pag. 36

a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados”<sup>4</sup>.

Por lo tanto los elementos constitutivos del Estado son la población, territorio, gobierno y soberanía.

1.4.1.- La población.- Para fines de nuestro estudio podemos señalar que es el conglomerado humano que habita en el territorio del Estado, distribuido en espacios cultural y geográficamente determinados y sus miembros en forma individual o grupal desarrollan ciertas actividades productivas para satisfacer sus necesidades vitales, disponen de ciertos servicios sociales, con formas de organización social, ambiental, administrativa y política específicas.

1.4.2.- El territorio.- Es el espacio físico o material, donde se asienta y se sustenta la población del Estado y en el que ejerce sus potestades políticas y sus competencias administrativas, dividiéndose el mismo por criterios históricos, geográficos y culturales.

1.4.3.- Gobierno.- Es el poder político constituido y organizado que dirige y domina al conglomerado humano del Estado, a través de los diversos órganos del poder distribuidos nacional o localmente.

1.4.4.- Soberanía.- Es la capacidad del poder político del Estado de autodeterminarse en el plano nacional e internacional y ser reconocido como igual por otros Estados, formando parte de la comunidad internacional.

## **1.5.- El territorio como elemento físico del Estado**

El territorio como elemento físico del Estado, merece que se concentre cierta atención especial, en virtud de que constituye el elemento sobre el que se articula el ordenamiento territorial, debiendo destacarse el hecho de que el territorio

---

<sup>4</sup> Naranjo Meza, V. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: TEMIS S.A. Pag. 86

cumple diversas funciones ya sea como factor de unidad, espacio de competencia o medio de acción del Estado<sup>5</sup>.

1.5.1.- Territorio como factor de unidad del grupo.- En virtud de que contribuye poderosamente a la identidad nacional, en el imaginario social símbolo de soberanía, patria, nación, referente físico de un grupo humano dentro y fuera de sus fronteras.

1.5.2.- Territorio como un espacio de competencia.- Esto es como límite, circunscripción del ejercicio del poder, del dominio político, de ejercicio de soberanía, heredad histórica y cultural, patrimonio de la nación y elemento de independencia.

1.5.3.- Territorio como medio de acción del Estado.- Condición material y de sustento de la vida del Estado, de su gestión, administración y gobierno de la sociedad, condición natural del desarrollo de la sociedad.

1.5.4.- Componentes del territorio.- Tradicionalmente desde la visión de la Ciencia Política o el Derecho Constitucional se han considerado dentro de los componentes del territorio del Estado al suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma submarina; y, más contemporáneamente se ha incluido para algunos países a la órbita sincrónica geoestacionaria, el espectro radioeléctrico y los derechos sobre la Antártida. Se proyecta también el territorio por extensión a los buques de guerra y sedes de misiones diplomáticas.

1.5.5.- Sistema Territorial.- Desde la visión de la disciplina del Desarrollo Urbano y la Planificación Territorial, debemos integrar a la presente investigación la categoría o concepto de Sistema Territorial. Al respecto el Dr. Domingo Gómez Orea, catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid nos enseña que “El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica

---

<sup>5</sup> Naranjo Meza, V. (2000). Op.cit. Pag. 107

sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”<sup>6</sup>.

De acuerdo con el mismo autor, los componentes del Sistema Territorial constituyen el *medio físico natural*, la *población*, *actividades*, *asentamientos humanos*, *infraestructuras o canales de relación* y el *marco institucional y legal*<sup>7</sup>.

Señala igualmente que el concepto de sistema territorial, puede aplicarse a cualquier espacio concreto y se refiere en forma concreta a los siguientes tipos paradigmáticos:

- a) *“Político-administrativo*, relacionados con la organización territorial de un país;
- b) *Homogéneos o formales*, definidos por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad puede referirse a aspectos temáticos (área de extensión de la identidad cultural de una comunidad, hábitat de una especie, etc.) o integrales;
- c) *Funcionales*, conformados por relaciones recíprocas entre lugares, generalmente polarizados por uno más importante, o por flujos de relación direccionales cual son las cuencas hidrográficas; y,
- d) *Estratégicos*, definidos por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar; recurso, valor, potencial, problema etc.”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Gómez Orea, D. (2012). Análisis Conceptual, Evolución y Tendencias del Ordenamiento Territorial. En *Descentralización y Ordenamiento Territorial. Memorias del Vi y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca: Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Pag. 196

<sup>7</sup>Op. cit. Pag. 198

<sup>8</sup>Op. Cit. Pag. 198

## **CAPÍTULO II**

### **LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DEL TERRITORIO**

El presente capítulo tiene como propósito analizar las determinaciones normativas más generales y abstractas del ordenamiento territorial ecuatoriano, que vienen establecidos en la Constitución de la República, que es la norma suprema o fundamental del Estado que subordina a todo el orden jerárquico normativo del país.

El alcance de este capítulo tiene relación con aquella distinción que se realizó en el punto 1.1 sobre la existencia de un ordenamiento jurídico general y un ordenamiento jurídico específico, el primero afecta a todo el territorio del Estado, mientras que el segundo afecta a los territorios de la organización territorial o a las áreas resultantes del ordenamiento territorial.

#### **2.1.- El carácter del Estado ecuatoriano**

Las características del Estado ecuatoriano definidas en la Constitución de la República, imprimen un sello en toda la institucionalidad jurídica y política del país, marcan los rasos del sistema económico, social y cultural, y por supuesto incide en las determinaciones de la organización territorial y del ordenamiento territorial.

Al respecto el Art. 1 de la Constitución de la República, manifiesta que:

“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

...(…)...

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”.

El establecimiento del Estado Constitucional en la Constitución de Monte Cristi, marca un verdadero hito en la historia del constitucionalismo ecuatoriano, ya que como se afirmó “Al formularse en el nuevo proyecto de ley fundamental el carácter constitucional del Estado, se incluye y se supera cualitativamente el Estado de legalidad y el Estado de Derecho, lo cual implica que la legalidad se vuelve un componente de la constitucionalidad y que la Constitución sea fuente de fuentes, instrumento de los derechos y distribuya las competencias normativas que se ejercerán bajo la vigilancia de la Corte Constitucional, de tal manera que la Asamblea Nacional ni podrá extender sus competencias en detrimento del poder constituyente, ni restringirlas en beneficio del poder reglamentario, en tanto que el Presidente de la República, se limitará a la ejecución de las leyes, la regularidad de sus actos administrativos, y la justicia ordinaria aplicar en forma inmediata y directa la Constitución, haciendo prevalecer los derechos fundamentales. Del régimen de la ley transitamos al régimen de la Constitución”<sup>9</sup>.

Por lo tanto las características básicas del Estado ecuatoriano son : a) Estado Constitucional de Derechos y Justicia; b) Social; c) Democrático; d) Soberano; e) Independiente; f) Unitario; g) Intercultural; h) Plurinacional; i) Laico; j) Organizado en forma de República; y, k) Gobierno Descentralizado.

Para efectos de nuestro estudio nos interesa, ahondar en la característica relacionada con el gobierno descentralizado.

De conformidad con el Art. 141 de la Constitución, el Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de

---

<sup>9</sup> Castro Riera, C. (2008). Valoración Jurídico-Política de la Constitución del 2008. En Ávila Santamaría, R., Grijalba Jiménez, A., y Martínez Dalmau, R. (Coords), *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Pag. 111.

la administración pública, y en el inciso segundo del mismo artículo se establece que la Función Ejecutiva, está integrada por:

- La Presidencia y Vicepresidencia de la República
- Los Ministerios de Estado
- Los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

Por su parte el Art. 2 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), precisa que la Función Ejecutiva se integra por:

- La Administración Pública Central compuesta por la Presidencia, Vicepresidencia de la República y órganos dependientes o adscritos a ellos; y
- La Administración Pública Institucional: compuesta por personas jurídicas del sector público adscritas a Presidencia , Vicepresidencia y Ministerios; y personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

De lo que hemos señalado, se puede colegir entonces que al señalar la Constitución que el Estado se gobierna de manera descentralizada, quiere decir que se transferirán funciones de la Administración Pública Central a otras entidades diferentes de dicha administración.

En efecto el Art. 51 del ERJAFE define a la descentralización como la transferencia definitiva de funciones de órganos de la Administración Pública

Central a entidades de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o a los GAD (descentralización territorial).

## **2.2.- El territorio ecuatoriano**

El Art. 4 de la Constitución, establece que:

“El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.

La capital del Ecuador es Quito.

El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida”.

De conformidad con la norma jurídica citada, el territorio del Estado ecuatoriano, no se lo concibe solo en su dimensión física, esto es, geográfica, como en forma tradicional se lo ha considerado, sino en su dimensión histórica, social y cultural, que conforma lo que podríamos llamar un espacio históricamente constituido, resultado de todas las hechuras humanas de los pueblos que lo habitan.

Para efectos del ordenamiento territorial, no existe el territorio en abstracto, sino territorios configurados por la vida real y concreta de las comunidades humanas, de manera que el ordenamiento territorial se realiza en espacios sociológica y culturalmente constituidos.

### **2.3.- Organización Territorial del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Ordenamiento Territorial**

En la historia republicana, la organización del poder político en el territorio, se ha estructurado en base a dos modalidades, una tradicional, expresada en la llamada división política administrativa, y una contemporánea, denominada en la Constitución vigente simplemente como la organización territorial del Estado.

2.3.1.- La tradicional División Política Administrativa.- Constituida por los territorios de las provincias, cantones y parroquias, que para efectos de la representación política y la administración del Estado, distinguía:

- a) El régimen seccional dependiente personificado en las figuras del gobernador (provincia), jefe político (cantón) y teniente político (parroquia); y,
- b) El régimen seccional autónomo que en la Constitución de 1979 se integraba por los consejos provinciales y municipios; y en la Constitución de 1998 por los llamados gobiernos seccionales autónomos: consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales y las instituciones que la ley previera para circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, ley que nunca llegó a expedirse.

2.3.2.- La nueva Organización Territorial del Estado.- Constituida por los siguientes territorios a los que corresponden los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):

- a) Región - Territorio Regional - Consejo Regional
- b) Provincia - Territorio Provincial - Consejo Provincial
- c) Cantón - Territorio Cantonal - Concejo Cantonal
- d) Parroquia - Territorio Parroquial - Junta Parroquial Rural

e) Regímenes Especiales por razones de conservación ambiental, étnico - culturales o población:

- Por población: Distritos metropolitanos autónomos - Territorio Metropolitano - Concejo Metropolitano
- Por conservación ambiental: Provincia de Galápagos -Territorio Insular de Galápagos - Consejo de Gobierno
- Por razón Étnico-cultural: Circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y Montubias –Territorios Indígenas, afroecuatorianos, Montubios - GAD correspondiente.

A estos territorios resultantes de la nueva organización territorial, podríamos añadir otras especies de territorios:

- Mancomunidad – Territorio de la Mancomunidad.
- Cantón Fronterizo – Territorio Fronterizo
- Territorio de Provincia Amazónica – Territorio Amazónico
- Territorios de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.

Una vez definida la Organización Territorial del Estado, a cada territorio de la misma le corresponde un determinado Gobierno Autónomo Descentralizado con sus respectivas competencias exclusivas, algunas de las cuales tienen una directa incidencia en el ordenamiento territorial, competencias exclusivas que por lo tanto son también diferentes a las del Estado Central y que están establecidas desde el Art. 261 al 267 de la Constitución de la República.

Al respecto, el Arq. Fernando Pauta Calle<sup>10</sup> actual Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca, sintetiza en el siguiente cuadro estas competencias exclusivas que tienen una directa influencia en el ordenamiento territorial y que deberán ser consideradas al momento de planificar el desarrollo y formular los Planes de Ordenamiento Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial:

---

<sup>10</sup> Pauta Calle, F. Op.cit. Pag. 24

Estado Central - Art. 261 Numerales:

“1. La defensa nacional, protección interna y orden público.

7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.

8. El manejo de desastres naturales.

10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”

Gobiernos Regionales - Art.262 Numerales:

“2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.

3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.

7. Fomentar las actividades productivas regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional”.

Gobiernos Provinciales - Art. 263 Numerales:

“2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.

5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

6. Fomentar la actividad agropecuaria.

7. Fomentar las actividades productivas provinciales”.

Gobiernos Municipales - Art. 264 Numerales:

“3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.

Gobiernos Parroquiales Rurales - Art.267 Numerales:

- “2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente”.

Finalmente cabe señalar que el Art. 241 de la Constitución, cerrando el Capítulo I De los Principios Generales del Título V de la Organización Territorial del Estado,

manifiesta que: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

## **2.4.- Derechos de la Naturaleza y Ordenamiento Territorial**

El Art. 71 de la Constitución de la República, prescribe que:

“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

Por lo tanto al momento de configurar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), éstos deben transversalmente, considerar los Derechos de la Naturaleza, expresados en la Constitución, en concordancia con la Ley de Gestión Ambiental.

2.4.1.- De acuerdo a la Constitución.- Considerando lo dispuesto en los Arts.71, 72 y 73 de la Constitución, los Planes de Ordenamiento Territorial, deberán considerar respecto de la Naturaleza:

- Respeto integral a su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos;

- Derecho a la restauración independiente de la obligación del Estado y las personas de indemnizar a individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados;
- Medidas para eliminar o mitigar consecuencias ambientales nocivas;
- Medidas de precaución y restricción para actividades que puedan conducir a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas o alteración permanente de ciclos naturales;
- Prohibición de introducir organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

2.4.2.- De acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental.- La normatividad constitucional antes señalada, está íntimamente relacionada con lo dispuesto en los Arts. 14 al 18 de la Ley de Gestión Ambiental (R.O. 245: 30-VII-1999).

En efecto el Art. 16 de dicha Ley ordena que: “El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es de aplicación obligatoria y contendrá la zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. El ordenamiento territorial no implica una alteración de la división político administrativa del Estado”.

Por su parte el Art. 17 de la misma Ley, prescribe que: “La formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial la coordinará el Ministerio encargado del área ambiental, conjuntamente con la institución responsable del sistema nacional de planificación y con la participación de las distintas instituciones que, por disposición legal, tienen competencia en la materia, respetando a sus diferentes jurisdicciones y competencias”.

Es importante destacar que de acuerdo con las disposiciones citadas el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, debe supeditarse y orientarse por el respeto a la naturaleza que se vincula ítimamente a la calidad ambiental.

Para conseguir la calidad ambiental acorde con las circunstancias económico sociales del país, el tratadista Domingo Gomez Orea, plantea tres líneas fundamentales de gestión:

- Prevenir degradaciones ambientales.
- Corregir el comportamiento de las actividades que generen o pueden generar degradaciones.
- Curar degradaciones: recuperar, restaurar, reformar, rehabilitar, fortalecer y poner en valor espacios y factores ambientales degradados.

A su vez, para operativizar esas líneas, plantea:

- Para la preventiva: los estudios de impacto ambiental de proyectos, los informes de sostenibilidad ambiental de planes y programas, la Autorización Ambiental Integrada y el análisis del Riesgo Ambiental.
- Para la línea correctora: los instrumentos orientados a los procesos productivos de bienes o de servicios: Sistemas Normalizados de Gestión Ambiental; los orientados a los productos: Etiquetado Ecológico; el Análisis de Ciclo de Vida de un producto y la Huella Ecológica para la línea curativa: la recuperación de espacios degradados en general y de los suelos contaminados en particular<sup>11</sup>.

## **2.5.- Régimen de Desarrollo y ordenamiento territorial**

El ordenamiento territorial en tanto y en cuanto es -como se definió en el punto 1.2-“la expresión de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable

---

<sup>11</sup> Gómez Orea, D. Op. cit. Pag. 207 y 208.

de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”, tiene que plasmar en sus contenidos los principios, políticas y normas del Régimen de Desarrollo establecido por la Constitución de la República, el mismo que es considerado de acuerdo al Art. 275 como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”.

Dicho de otra manera los planes de ordenamiento territorial tienen que concretizar de manera operativa en el territorio respectivo que rija, los grandes lineamientos constitucionales del Régimen de Desarrollo. No pueden ser por lo tanto creaciones subjetivas y arbitrarias de los técnicos de las oficinas de planificación del Estado central o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Régimen de Desarrollo, tiene una concepción nueva en la Constitución de Monte Cristi, pues como se decía “El régimen de desarrollo en la Constitución del 2008, se orienta por el objetivo del buen vivir o suma kawsay de tal manera que los subsistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, se integran en función de dicho objetivo, y en el plano social se expresa en la efectivización de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el marco de la interculturalidad, el respeto a sus diversidades y la convivencia armónica con la naturaleza.

Por lo tanto el régimen del desarrollo radica en un modelo en que pretende superar objetivos meramente económicos por objetivos más holísticos, integrales e integradores, como son mejorar la calidad y esperanza de vida, las capacidades y potencialidades de la población, la creación de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, la participación y el control social, la recuperación y conservación de la naturaleza y de un ambiente sano, garantizar

la soberanía nacional, establecer un ordenamiento territorial equitativo y equilibrado; y, proteger y promover la diversidad cultural”<sup>12</sup>.

Es necesario analizar por lo tanto como se engarzan con el ordenamiento territorial los aspectos constitucionales más importantes del Régimen de Desarrollo.

2.5.1.- La planificación participativa del desarrollo y del ordenamiento territorial.- Había señalado en el Proyecto de Tesis que: “En el país, a partir de los años 70 del s. XX, al intentar implantarse un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (desarrollismo) se impulsó la planificación nacional a través de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA).

Luego se debilitó la planificación, como resultado de la imposición del modelo neoliberal, que significó dejar el desarrollo nacional y por ende el uso del territorio, al libre juego de las fuerzas del mercado.

Es a partir de las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2004, y sobre todo a partir de la Constitución del 2008, que se reasume la necesidad de la planificación del desarrollo, expresada en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Plan Nacional de Desarrollo, orientados por el buen vivir.

Se instituyen a la par del Consejo Nacional de Planificación, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), concretándose su integración con la expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

---

<sup>12</sup> Castro Riera, C. (2008). Lo Social en la Nueva Constitución. En *Análisis Nueva Constitución*. Quito: ILDIS-La Tendencia. Pag.155

Como consecuencia del nuevo marco constitucional, se reinstitucionaliza la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial estableciéndose como una competencia exclusiva de los GAD”.

En efecto en la Constitución de Monte Cristi se reivindica el rol de la planificación en el desarrollo nacional vinculándola a la realización de los derechos y de allí que el inciso segundo del Art. 275 de la Ley Fundamental señale que: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.

Por otra parte uno de los objetivos del Régimen del Desarrollo contemplado en el Art. 276.6 es “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”, lo cual implica que, por una parte, el ordenamiento territorial está ligado a garantizar el ejercicio de los derechos y propiciar la equidad social y territorial; y, por otra parte, integrar y articular las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión.

Para organizar la planificación del desarrollo, la Constitución establece en el Art. 279, que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organiza la planificación para el desarrollo y se conforma por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tiene una secretaría técnica, que lo coordina. Este Consejo tiene por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y lo preside el Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados están presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos son instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientan el desarrollo nacional.

Ahora bien, de conformidad con el Art. 21 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que organiza la planificación para el desarrollo, está conformado por:

1. Consejo Nacional de Planificación
2. Secretaría Técnica del Sistema, que lo coordinará.
3. Consejos de Planificación de los GAD.
4. Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva.
5. Consejos Nacionales de Igualdad
6. Las instancias de participación definidas en la Constitución y la Ley, tales como Consejos Ciudadanos, Consejos Consultivos, las instancias de participación de los GAD y otras que se conformen para la planificación participativa.

Por su parte el Art. 280 de la Constitución, señala que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y asignación de los recursos públicos; coordinar competencias exclusivas entre Estado central y GAD. El plan es de observancia obligatoria para sector público e indicativo para demás sectores.

2.5.2.- Soberanía Alimentaria y ordenamiento territorial.- Uno de los pilares fundamentales del Régimen de Desarrollo, constituye la soberanía alimentaria y por ello el Art. 281 de la Constitución la considera como “un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente”.

Por primera vez en la historia republicana, se constitucionalizan normas para garantizar la soberanía alimentaria, aspecto trascendental para el pueblo ecuatoriano que mira a su propia supervivencia y que por lo tanto está directa e indisolublemente vinculado al derecho a la vida y a la salud.

La soberanía alimentaria está considerada como un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades el acceso de manera regular, libre y permanente, sea directamente o por cualquier medio legítimo, a una alimentación sana, suficiente, de buena calidad, adecuada y que corresponda a la cultura de la población, que permita una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Esta obligación del Estado implica el reconocimiento del derecho y la capacidad del pueblo ecuatoriano a decidir soberanamente lo que produce para satisfacer y abastecer las necesidades nacionales de alimentación, y el deber del Estado de proteger la producción nacional de alimentos y a la población de prácticas y políticas internacionales que atenten a su soberanía y seguridad alimentaria.

Del texto constitucional, se infiere que el Estado dentro de las políticas de soberanía alimentaria estará obligado a dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales, graves conflictos internos, enfrentamientos fronterizos y todo hecho u acto que ponga en riesgo el acceso a la alimentación; la prevención y protección a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre respecto de sus efectos en el organismo humano e impactos en la naturaleza en general; asegurar la disponibilidad de alimentos sanos, inocuos y de calidad, la distribución de ellos, para que lleguen al consumidor final, la estabilidad y flujo permanente de

alimentos, su acceso físico, económico y cultural, y, su consumo adecuado en calidad y cantidad por parte de la población.

Para asegurar la soberanía alimentaria, se plantea impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, la adopción de políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan el sector agroalimentario y pesquero nacional, la promoción de políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua, crédito y otros recursos productivos; la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad, de los saberes ancestrales, el uso, la conservación e intercambio libre de semillas; el fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como la comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios urbanos y rurales y por lo tanto sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos, impidiendo prácticas monopolistas y especulativas.

La Ley de Seguridad Alimentaria<sup>13</sup>, en su Art. 1 define a la seguridad alimentaria como “un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa”.

Por su parte el Art. 1 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria<sup>14</sup> concibe al régimen de la soberanía alimentaria como “...el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo

---

<sup>13</sup>R.O. 259: 27-IV-2006

<sup>14</sup> R.O - S 583: 5-V-2009

de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental.

El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución de la República y la Ley”.

Para las organizaciones sociales, campesinas e indígenas reunidas en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, realizado en la Habana, en septiembre del 2001, “la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”<sup>15</sup>.

Estos antecedentes son suficientes para clarificar la trascendencia de considerar la seguridad y soberanía alimentaria al momento de establecer los Planes de Ordenamiento Territorial, no se diga en circunstancias que por el avance del proceso de urbanización, las ciudades tienen que garantizar los espacios necesarios, servicios e infraestructuras destinadas a asegurar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados para la población, más aun en circunstancias en que el fantasma de la crisis alimentaria mundial acecha a los

---

<sup>15</sup> Vía Campesina. Agricultura Campesina Sociedad y Mundialización. Red Interamericana de Agricultura y Democracia. *Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. La Habana, 7 de septiembre del 2001. Pag. 8

pueblos sobre todo a los grupos más marginales, vulnerables y deprimidos de la sociedad.

En los Arts. 281 y 282 de la Constitución vigente, encontramos algunos aspectos trascendentales que deben ser considerados obligatoriamente al momento de la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial:

Art. 281 Numerales:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable

Art. 282

- El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental.
- Prohibición del latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.
- El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Estos lineamientos constitucionales sobre soberanía alimentaria que deben ser considerados al momento de hacer ordenación territorial, tienen a su vez íntima relación con el manejo de todos los recursos agrícolas, pecuarios, mineros, hídricos, forestales, acuícolas, humedales, manejo de páramos y de cuencas

hidrográficas, redistribución de la tierra, provisión de equipamientos y servicios comunitarios, infraestructuras viales, educativas, de salud, vivienda, de tal manera que la ordenación territorial contribuya a la generación de un modelo de vida equitativo y justo contemplado en la Constitución.

2.5.3.- Soberanía económica y ordenamiento territorial.- La planificación del desarrollo y la ordenación del territorio tiene que contribuir a la realización de la soberanía económica regulada en la Constitución de la República, ley suprema rectora del sistema económico. El sistema económico definido en la Constitución, tiene que corresponderse con el sistema territorial y por lo tanto con la ordenación del territorio; dicho de otra manera el modelo económico debe reflejarse en el modelo espacial-territorial.

Uno de los aspectos fundamentales del régimen de desarrollo constituye, el sistema económico, que, definido como social y solidario, y por tanto alternativo al modelo neoliberal, comienza por señalar que el ser humano es su sujeto y fin, por lo que se establece la necesidad de armonizar la sociedad, el Estado, el mercado y la naturaleza, de tal manera que la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales de vida, posibiliten el buen vivir.

Es un modelo que busca la satisfacción de las necesidades humanas, utilizando el conocimiento, la ciencia y la tecnología, sin agotar la naturaleza, esto es con respeto a los límites biofísicos, frente a un capitalismo salvaje neoliberal que motivado por el consumismo y por el demencial interés acumulativo y de lucro, agota la naturaleza y conduce a la humanidad al comienzo de su final, expresado en el calentamiento global y el cambio climático. Es desde estas motivaciones superiores de dimensiones planetarias, que puede entenderse el énfasis de la nueva Constitución por la protección de la naturaleza, llegando inclusive a imputársela derechos para poder llegar a su máxima protección en interés del conjunto del género humano, lo cual se complementa con las garantías a la

biodiversidad, ambiente, recursos naturales y más disposiciones particulares sobre el agua, suelo, biosfera y energías alternativas.

El sistema plantea la integración de todas las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, esta última integrada por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, debiendo propenderse a incentivar la producción, la productividad y la competitividad, asegurar la soberanía alimentaria y energética, incorporar valor agregado con máxima eficiencia, impulsar el pleno empleo y el respeto a los derechos laborales, intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, distribución equitativa y solidaria de los beneficios de la producción y consumo social y ambientalmente responsable.

Para la integración de las diversas formas de organización económica, se establece en la Constitución el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo al que debe sujetarse la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado, debiendo ajustarse a dichos instrumentos la planificación y los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y las demás entidades públicas.

En este contexto la política económica se orienta a hacer efectivo el cumplimiento de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo, alcanzar la adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, y mantener la estabilidad económica.

El carácter social y solidario de la economía, se refuerza y se complementa con una nueva arquitectura financiera, que persigue en términos generales ligar al sistema financiero al fortalecimiento del aparato productivo, y el tratamiento

diferenciado y preferencial del Estado al sector financiero popular y solidario compuesto por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro y crédito, llegando inclusive a establecer un control de sus actividades diferenciado del resto del sistema financiero que se lo hace a través de la Superintendencia de Bancos, todo con la finalidad de disminuir los costos operativos del sector financiero popular y solidario, pues en el modelo neoliberal se llevaba a dicho sector a la quiebra para favorecer a los grupos monopólicos de la banca y demás instituciones financieras.

Para propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, el Estado se reserva la regulación, control e intervención en las transacciones económicas para evitar la usura, el acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de bienes y servicios, así como la práctica de monopolio y oligopolio privados o de abuso de posición de dominio en el mercado, con lo cual se protege al consumidor, esto es a la inmensa mayoría de la población ecuatoriana.

El Art. 284 N° 5 de la Constitución, establece que uno de los objetivos de la política económica, es el “desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural”, lo cual implica que en los planes de ordenamiento territorial tiene que buscarse la realización de dicho objetivo, adecuando el territorio a esas necesidades, lo cual implica una visión multifascética de la planificación del espacio y por lo tanto multidisciplinaria donde concurren profesionales y técnicos expertos en la ordenación territorial, juristas, economistas, sociólogos, antropólogos, arquitectos, ingenieros sanitarios, agropecuarios, expertos en alimentación, para de esta manera superar las visiones simplemente arquitectónicas o físicas del espacio o territorio.

Uno de los soportes fundamentales de la soberanía económica, es la gestión de los Sectores Estratégicos que están regulados a partir del Art. 313 de la

Constitución, que señala que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, que son de decisión y control exclusivo del Estado, y son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

El manejo de los sectores estratégicos tiene que expresarse en los planes de ordenamiento territorial, al momento de establecer las áreas para la implantación de la infraestructura de telecomunicaciones, hidrocarburos, las áreas de reserva intangibles en relación con los recursos naturales no renovables existentes en las mismas, áreas de protección de humedales, bosques, páramos en relación con la protección de fuentes de agua, la construcción de vías, implantación de refinerías para citar solo algunos ejemplos.

2.5.4.- Régimen del Buen Vivir y ordenamiento territorial.- Recordemos que el - Régimen Constitucional de Desarrollo, tiene como objetivo fundamental, realizar el buen vivir o sumak kawsay, de manera que los planes de ordenación territorial, deben trazar en el territorio, las condiciones y la distribución del espacio que hagan posible el buen vivir. Así por ejemplo el Art. 23 de la Constitución, manifiesta que “Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales”.

La organización del espacio, del territorio, está por lo tanto íntimamente vinculado a la realización del buen vivir, concepto que no está definido en la Constitución, y

tiene varias acepciones, es decir tiene un carácter polisémico. En lo único que estamos de acuerdo es que el *buen vivir* es un concepto muy rico en significados, tiene diferentes percepciones de acuerdo a las diferentes épocas, grupos, clases sociales, sociedades y contextos culturales.

Se han desarrollado una cantidad de eventos para reflexionar y analizar el buen vivir, como el Primer Encuentro Internacional del Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica “Construyendo el Buen Vivir” que se llevó a cabo en Cuenca (8 -11-X-2012), organizado por Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local (PYDLOS) de la Universidad de Cuenca, en el que se evidenció la existencia de diferentes cosmovisiones del buen vivir.

Sin embargo, quizás estemos de acuerdo, que el contenido del buen vivir podría sintetizarse, así: “El buen vivir se soporta sobre un conjunto de principios y valores que encauzan las acciones tanto individuales como colectivas. En primer término, una relación armónica con los seres humanos y con la naturaleza: respeto a la diversidad. En segundo término, un Estado pluricultural y pluriétnico, un Estado pluricéntrico de la mano con la descentralización. En tercer lugar, unos ssres sociales portadores de derechos y con perspectiva de otredad. El Buen Vivir descansa sobre un conjunto de principios como son: *Equilibrio, Armonía, Serenidad, Convivencia, Solidaridad, Reciprocidad, Alteridad, Verdad y Honestidad, Constancia, Visión de Colectivo, Sentido de Unidad y Participación* De otra manera el Buen Vivir rescata cuatro aspectos esenciales:

1. Convivencia con la naturaleza (naturaleza sujeto de derecho)
2. Relaciones de poder compartido, en consenso, con visión plural, basada en el respeto al otro (derechos colectivos)
3. Sentido y acción de comunidad
4. Sentido no lineal del tiempo”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Guillén García, A. y Phélan Casanova, M. (Compiladores). (2012). *Construyendo el Buen Vivir*. Cuenca: Universidad de Cuenca. Pag. 19

Desde una lectura estrictamente constitucional, el buen vivir tiene que ver con modelo de sociedad y de vida en armonía con la naturaleza y respeto a ella, con dignidad, realización y respeto de derechos y cumplimiento de deberes, con plenitud de salud, acceso al conocimiento y los bienes culturales, participación democrática para resolver los problemas de la comunidad, una sociedad de paz y seguridad.

En este contexto, los planes de ordenamiento territorial, tienen que considerar e incluir en su construcción, algunos aspectos del buen vivir con los cuales tienen una relación más directa, tales como el patrimonio cultural, naturaleza y ambiente, patrimonio natural y ecosistemas, recursos naturales y biósfera, ecología urbana y energías alternativas.

Por ejemplo en el caso del *Patrimonio Cultural*, se deberá considerar en los planes de ordenación territorial, que de conformidad con el Art. 379 N° 2 y su último inciso, son parte del patrimonio cultural tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico y que los bienes culturales patrimoniales del Estado serán inalienables, inembargables e imprescriptibles.

En el caso de la *Naturaleza y Ambiente*, los planes de ordenación territorial deberán considerar los principios, políticas y normas constitucionales referidas a:

- El modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve biodiversidad y capacidad de regeneración natural de ecosistemas.(Art.395).
- La intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y

administración de las áreas naturales protegidas está a cargo del Estado.( Art.397.4).

- Toda decisión estatal que pueda afectar al ambiente debe ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante es el Estado y la consulta previa será regulada por ley. Si de consulta resulta oposición mayoritaria de la comunidad la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por la instancia administrativa superior de acuerdo con la ley. (Art. 398).

En lo relacionado con *Patrimonio Natural y Ecosistemas* se deberán integrar en los planes de ordenamiento territorial las siguientes determinaciones constitucionales:

- El patrimonio natural comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujeta al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley. (Art. 404).
- El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El Sistema se integra por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asigna recursos económicos y fomenta la participación de comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas. (Art. 405).
- El Estado regula la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados como: páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.( Art. 406)
- Prohibición de actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la

explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.(Art.407).

En cuanto a los *Recursos Naturales* los planes de ordenamiento territorial (POT) deberán considerar que son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la bio diversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. (Art. 498).

Finalmente en lo que tienen que ver con la *Biósfera, Ecología Urbana y Energías Alternativas*, los planes de ordenación territorial, deberán considerar que el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías. (Art. 415).

2.5.5.- La gestión de los sectores estratégicos, competencias ambientales y competencias de ordenamiento territorial.- De conformidad con lo que hasta aquí hemos analizado, el Estado Central tiene sus competencias exclusivas determinadas en el Art. 261 de la Constitución y en otras disposiciones de la Ley Fundamental, y del mismo modo están establecidas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellas la de planificar el desarrollo y formular los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Por lo tanto tendremos los siguientes planes de ordenamiento territorial:

- Plan de Ordenamiento Territorial Regional
- Plan de Ordenamiento Territorial Provincial
- Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal
- Plan de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural

Por su parte, el Estado Central de conformidad con el Art. 261 de la Constitución tiene entre otras las siguientes competencias exclusivas señaladas en sus numerales 4, 7 y 11:

- La planificación nacional
- Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales
- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

La competencia exclusiva del Estado sobre los sectores estratégicos, está ratificada en el Art. 313 de la Constitución, por el cual, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, siendo los sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

De igual forma de acuerdo con el Art. 314 de la Constitución es también de responsabilidad del Estado la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; tiene el control y regulación de los mismos y dispone los precios y tarifas por dichos servicios.

Para la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas, el Estado constituirá empresas públicas tal como dispone el Art. 315 de la Constitución; y podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, delegación que se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico, pudiendo además de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley. (Art.316).

En el caso de la gestión del agua, esta se considera, según el art. 318 de la Constitución, patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

Ahora bien, definidas así las competencias exclusivas del Estado Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, debemos considerar el hecho de que los gobiernos provinciales tienen entre sus competencias exclusivas la de la *gestión ambiental provincial* según lo prescribe el Art. 263.4 de la Constitución, en tanto que los gobiernos municipales tienen entre sus competencias exclusivas la de planificar el desarrollo cantonal y *formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, *con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*, según lo prescribe el art. 264.1 y 264.2. de la Constitución.

En estas circunstancias, estamos pues, ante un verdadero concurso de competencias cuyas dimensiones y alcances jurídicos se pueden comprender de mejor manera en el caso del conflicto del yacimiento de oro y plata ubicado en el sector de Quimsacocha, conflicto entre la competencia ambiental del Gobierno Provincial del Azuay, la competencia de ordenamiento territorial del Gobierno Municipal de Cuenca y la competencia del Gobierno Nacional, conflicto que subsiste hasta la presente fecha.

Este ejemplo nos sirve a la vez para ilustrar como este tipo de conflictos, pueden trasladarse al campo de la planificación y la formulación de los planes de ordenamiento territorial a la hora tanto de su elaboración como de su ejecución práctica, al entrar en juego diversos tipos de competencias de los diversos niveles de gobierno.

Para finalizar este capítulo de la tesis, me permito citar nuevamente al maestro Domingo Gómez Orea, para ilustrarnos de mejor forma acerca de las relaciones y determinaciones existentes entre el marco legal e institucional del territorio y los planes de ordenamiento territorial. Señala el maestro:

“El conocimiento de la legislación y disposiciones administrativas con incidencia territorial, resulta necesario en cualquier plan en cuanto éste es el instrumento

capaz de prolongar el espíritu de las leyes y las peculiaridades de cada caso particular. Su estudio debe detectar:

- Las condiciones y/o limitaciones que las leyes imponen a las determinaciones del plan.
- Las oportunidades que ciertas leyes ofrecen para las propuestas del plan. En este sentido, y particularmente en zonas de cierto carácter rural, resulta indispensable conocer la legislación, autonómica, nacional y comunitaria, que regula las actividades que cuentan con ayudas y financiación. Estas deberán ser consideradas en la relación de actividades objeto de regulación en el plan.
- Las afecciones normativas o estado legal del suelo; espacios directamente afectados por legislación sectorial, régimen de propiedad espacios protegidos, montes y terrenos públicos vías pecuarias, clasificación urbanística del suelo, reservas y cotos de caza, cotos de pesca, previsiones de planificación sectorial o territorial, etc.

Las instituciones públicas -comunitarias, nacionales o autonómicas- que administran el sistema, y opcionalmente las privadas así como organizaciones no gubernamentales, deben ser inventariadas y diagnosticadas en los siguientes términos:

- Inventario de las existentes o de las más significativas.
- Capacidad legal de acción de acuerdo con la legislación que les sirve de soporte.
- Capacidad técnica, en función de la dotación de personal con que cuentan.
- Capacidad financiera a partir de los presupuestos que manejan.
- Trayectoria seguida, en términos de eficacia, en el pasado reciente<sup>17</sup>.

La cita transcrita, justifica todo el esquema de trabajo que se ha propuesto para esta tesis.

---

<sup>17</sup> Gómez Orea, D. Op. cit. Pag. 211

## **CAPÍTULO III**

### **LA NORMATIVIDAD CIVIL DEL TERRITORIO**

El propósito del presente capítulo es analizar las normas del Código Civil del Ecuador, aplicables a la ordenación territorial, de manera que su alcance se limita al estudio de aquellas normas e instituciones que necesariamente deben ser consideradas tanto al momento de elaborar los planes de ordenamiento territorial, cuanto al momento de su ejecución.

El régimen de propiedad que impera en el país y más específicamente el régimen de propiedad del suelo, subsuelo, plataformas submarinas, playas, islas, yacimientos mineros, aguas, recursos naturales en general, riberas de ríos, quebradas, lagos, es una clave a ser considerada en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

#### **3.1.- Bienes nacionales de uso público y bienes fiscales**

De acuerdo a lo prescrito en el Art. 604 del Código Civil los bienes nacionales son aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Es decir pertenecen a todo el País, a todos los ecuatorianos. Los bienes nacionales se clasifican a su vez en bienes nacionales de uso público o bienes públicos y en bienes del Estado o bienes fiscales.

Los bienes nacionales de uso público o bienes públicos, son aquellos que a mas de pertenecer a toda la Nación, el uso de estos bienes corresponde o está atribuido a todos los habitantes del País tales como las calles, plazas, parques, caminos y carreteras públicas, los puentes, las playas de mar, de ríos y lagos.

Los Bienes fiscales o bienes del Estado, son aquellos que a mas de pertenecer a la Nación, su uso no pertenece generalmente a todos los habitantes ya que está restringido al cumplimiento de los fines del Estado.

Al respecto Genaro Eguiguren hace una muy importante precisión en el sentido de que: "La enumeración de los Bienes Nacionales Estatales, Fiscales o del Estado es más amplia, requiere de una mención explícita, y se halla no solo en el Código Civil sino en la Constitución y en otras leyes especiales. En el Código se menciona las aguas, los nevados (aquellas superficies que se hallan a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar), el mar territorial, las minas, las tierras (baldías) que carecen de otros dueños, los muebles, el dinero, vehículos, edificios, armamento, pupitres, camas de hospital, etc., que pertenecen a las entidades públicas y que son utilizados para la prestación de los servicios públicos de salud, educación, seguridad, etc., son bienes estatales"<sup>18</sup>.

La referencia a los bienes fiscales establecidos en la Constitución, tiene que ver con los señalados en el inciso tercero del Art. 1 de la Constitución que dice: "Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible", disposición que a su vez está en concordancia con lo prescrito en el Art. 408 de la misma Ley Fundamental que dice: "Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

---

<sup>18</sup>Eguiguren, G. (2008). *Derecho de Propiedad en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. Pags. 43 y 44

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad”.

La referencia a que las tierras que carecen de otros dueños son tierras del Estado, tiene su sustento en el Art. 605 del Código Civil que dice: “Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”, disposición que está en concordancia con el art. 38.1 de la Ley de Desarrollo Agrario que señala que son del patrimonio del Estado todas las tierras rústicas que formando parte del territorio nacional carecen de otros dueños.

### **3.2.- Plataformas o zócalos submarinos, continental e insular**

Para los planes de ordenación territorial de los territorios costaneros, es necesario tener presente la plataforma submarina para fines del establecimiento de instalaciones y equipamientos públicos y privados, así como para la protección y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en dichos zócalos, muy ricos además en vida marina y que por lo tanto deben ser motivo de especial preocupación por la legislación ambiental protectora.

Por lo tanto los usos de los territorios y suelos contiguos a dichas plataformas o zócalos submarinos continental e insular, son de vital importancia a la hora de elaborar los planes de ordenamiento territorial.

El tratadista Vladimiro Naranjo Mesa, enseña que “La plataforma submarina, está comprendida por el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas continuas a las costas, pero ubicadas fuera de las zonas de las aguas territoriales, donde la profundidad de los mares permite la explotación de los recursos naturales de los mismos. Es, pues, esa especie de zócalo sobre el cual los

continentes parecen asentarse en los océanos y que generalmente avanza de la costa hacia el mar en sentido ligeramente oblicuo hasta unos doscientos metros de profundidad, para luego descender verticalmente, formando una especie de frontera con los grandes abismos”<sup>19</sup>.

Al respecto el Art. 606 del Código Civil manifiesta: “Las plataformas o zócalos submarinos, continental e insular, adyacentes a las costas, y las riquezas que se encuentran en aquéllos, pertenecen al Estado, el que tendrá el aprovechamiento de ellas y ejercerá la vigilancia necesaria para la conservación de dicho patrimonio y para la protección de las zonas pesqueras correspondientes.

Considérense como plataforma o zócalo submarino las tierras sumergidas, contiguas al territorio nacional, que se encuentran cubiertas hasta por doscientos metros de agua como máximo”.

### **3.3.- Minas y yacimientos**

Al ser el Estado el dueño de las minas y yacimientos del territorio nacional, será necesario considerar esta determinación normativa constitucional y legal a la hora de la planificación del ordenamiento territorial y el establecimiento de parámetros del uso del suelo, tanto más si se tratan de minas y yacimientos ubicados en zonas boscosas, páramos, humedales, zonas de lagos y lagunas, nacientes de fuentes de aguas y en general zonas muy sensibles tanto en el aspecto geográfico, ambiental o sociológico, más aún cuando pueden suscitarse conflictos de competencias entre diferentes niveles de gobierno a los que ya nos hemos referido.

**El** Art. 607 del Código Civil dice: “El Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, no obstante el

---

<sup>19</sup> Naranjo Mesa, V. Op. cit. Pag. 114.

dominio de las corporaciones o de los particulares, sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situados.

Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería”.

### **3.4.- Playa de mar**

La normatividad jurídica sobre las playas de mar y su zona contigua continental o insular, tiene trascendental importancia para el levantamiento de los planes de ordenamiento territorial y las determinaciones para el uso y ocupación del suelo, tanto para edificaciones de vivienda o de otro tipo, así como para la construcción de infraestructura de soporte de actividades relacionadas con el comercio, la industria, turismo y servicios públicos y privados que pueden instarse y que tienen relación e impactos en este importante territorio.

El Art. Art. 611 del Código Civil dice: “Se entiende por playa del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas”.

### **3.5.- Ríos y todas las aguas**

Sobra señalar la importancia de considerar a los ríos y todas las aguas como bienes nacionales. Sin embargo la gestión de las aguas y su protección es de trascendental importancia en la ordenación del territorio, tanto más que las cuencas hidrográficas se consideran como referentes fundamentales para la planificación del desarrollo y por lo tanto en la regulación de los usos y ocupaciones de suelos contiguos a las fuentes de agua, ríos, quebradas, lagos, lagunas y en general zonas que de una u otra manera están relacionadas con la generación del agua y sus recorridos naturales.

El art. 612 del Código Civil, prescribe que: “Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como los lagos naturales, son bienes nacionales de uso público.

También son bienes nacionales de uso público las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes solo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con la Ley de Aguas.

En cuanto a la extensión del dominio de las riberas de dichos ríos, aguas y lagos, se estará a lo que dispongan las leyes especiales.

Para efectos determinados en el segundo inciso de este artículo, se entenderá que mueren en una heredad, no solo las aguas que no salen de la misma, sino aquellas que, dentro de la heredad, desembocan en otra corriente de agua, a la cual quedan incorporadas”.

Al respecto la Ley de Aguas señala en su Art. 6 que: “El concesionario de un derecho de aprovechamiento de aguas tiene igualmente la facultad de construir las servidumbres de tránsito, acueducto y conexas. Está obligado a efectuar las obras necesarias para ejercitar tales derechos”. Esta disposición está relacionada con las normas constantes desde el Art. 62 al 73 de la misma Ley; y, las disposiciones de los Arts. 129 y 130 del Reglamento General de Aplicación de la Ley de Aguas.

El Art. 55 de la misma Ley dice que: “La faja marginal de terreno que se mantendrá obligatoriamente en las propiedades aledañas a álveos naturales, acueductos, etc., en orden a facilitar la navegación, el tránsito y más servicios, la fijará el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (hoy SENAGUA), sin lugar a

indemnización; sus usuarios serán responsables de los daños que causen por el mal uso”. (Lo que está en paréntesis es nuestro).

### **3.6.- Nuevas islas**

Este aspecto ha cobrado trascendencia en la actualidad, debido a que por los cambios climáticos, la deforestación, la erosión de los suelos, el arrastre extraordinario de sedimentos, las crecientes devastadoras de los ríos y los cambios de cursos de las aguas, la formación de nuevas islas se ha acelerado.

Por lo tanto el ordenamiento territorial debe considerar estas situaciones para establecer los usos y ocupaciones del suelo de las mismas tanto para proyectos públicos como para hacer frente a las concesiones que demandan los particulares para fines turísticos, actividades comerciales o culturales, así como diseños de los accesos a las mismas.

Al respecto el Art. 613 del Código Civil manifiesta que: “Pertenece al Estado las nuevas islas que se formen en el mar territorial y en los ríos y lagos de dominio público”.

En concordancia con la disposición civil anterior, tenemos el Art. 618 del mismo Código que dice: “Sobre las obras que, con permiso de la autoridad competente, se construyan en sitios de propiedad nacional, no tienen los particulares sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras, o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo del Estado, o al uso y goce general de los habitantes, según lo prescriba la indicada autoridad.

Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por el Estado”.

Finalmente por la trascendencia que tienen para el ordenamiento territorial, es necesario que se deje expresa constancia del contenido de los siguientes artículos del Código Civil:

Art. 614.- El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código, a las leyes especiales y a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen.

Art. 615.- Nadie podrá construir, sin permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional.

Art. 616.- Las columnas, pilastras, gradas, umbrales y cualesquiera otras construcciones que sirvan para la comodidad u ornato de los edificios, o hagan parte de ellos, no podrán ocupar ningún espacio, por pequeño que sea, de la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad nacional.

Los edificios en que se ha tolerado la práctica contraria estarán sujetos a la disposición del precedente inciso, si se reconstruyeren.

Art. 617.- En los edificios que se construyan a los costados de calles o plazas, se observarán las ordenanzas y reglamentos municipales.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN –COOTAD-**

El propósito del presente capítulo es identificar y analizar las normas del COOTAD relacionadas con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, que confluyen a conformar el marco jurídico básico de la ordenación territorial.

Este marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano, se expresa en los normas aplicables a los distintos territorios que se conforman ya sea desde las propias clasificaciones y divisiones territoriales efectuadas por las leyes o por las propias condiciones geográfico-naturales, o por las condiciones sociológico-culturales, de manera que para las diferentes clases de territorios existen ordenamientos jurídicos generales y específicos aplicables a los mismos, siendo así que precisamente una de las tareas del presente trabajo investigativo, es identificar estos diversas territorios, siendo este el alcance del capítulo.

#### **4.1.- Territorios que se constituyen de conformidad con el COOTAD**

A más de los territorios determinados por la Constitución y el Código Civil, encontramos otros territorios definidos por el COOTAD, siendo estos los siguientes:

4.1.1.- Territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias *que se constituyen en gobiernos autónomos descentralizados*.- De conformidad con el Art. 93 del COOTAD son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando

la organización político administrativa del Estado, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos.

En estos regímenes especiales se aplican de manera particular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos.

De conformidad con el art. 94 del COOTAD las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios podrán adoptar este régimen especial de gobierno, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos, en la que se incluirá el estatuto de constitución y funcionamiento.

Se podrán conformar circunscripciones territoriales indígenas plurinacionales e interculturales respetando la diversidad étnico cultural existente en dicho territorio.

El Art. 95 del COOTAD señala que la iniciativa para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas o montubias corresponde a éstos o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

Para el efecto, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta.

En caso de que sea el gobierno autónomo descentralizado a través de su órgano legislativo el que tenga la iniciativa, deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes.

El Consejo Nacional Electoral deberá realizar la convocatoria para la consulta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la petición.

En caso de que el resultado sea positivo, entrará en vigencia una vez que el Consejo Nacional Electoral proclame los resultados, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

En caso de que el resultado de la consulta sea negativo en relación a la propuesta, la iniciativa podrá ser retomada después de un lapso mínimo de dos años.

4.1.2.- Territorios resultantes de la *fusión de circunscripciones territoriales* de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.-

De conformidad con el Art. 96 del COOTAD, estos territorios se conforman por iniciativa de los órganos de gobierno de dos o más circunscripciones territoriales de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias que desean fusionarse y conformar una nueva circunscripción, en el marco de la organización político administrativa con el objetivo de ir reconstituyendo los territorios ancestrales.

Los órganos de gobierno de las circunscripciones territoriales involucradas, adoptarán la decisión con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes.

En el caso de los cantones o provincias, con la decisión ciudadana favorable, los ejecutivos presentarán al Presidente de la República el proyecto de ley para que lo remita a conocimiento y aprobación de la Asamblea Nacional, sin modificaciones y en un plazo máximo de treinta días, para el inicio del procedimiento legislativo correspondiente. Si el proyecto no es tratado en el plazo máximo de ciento ochenta días, entrará en vigencia por el ministerio de Ley.

Si se tratara de dos o más parroquias, los ejecutivos presentarán el proyecto de ordenanza de fusión al alcalde o alcaldesa, sin modificaciones y en un plazo máximo de treinta días, éste presentará dicho proyecto ante el respectivo concejo, que tendrá ciento ochenta días para tratarlo, caso contrario entrará en vigencia por el ministerio de la ley.

La ley u ordenanza de fusión de estas circunscripciones según el caso contendrá su plan de desarrollo debidamente financiado, en concordancia con el Sumak kawsay; su denominación; la sede; el territorio; y, los límites correspondientes.

El Estado preverá en el presupuesto general una partida destinada a financiar los procesos de constitución e institucionalización de las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

4.1.3.- Territorios de pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas *que no pueden constituirse en circunscripciones territoriales indígenas.*

De conformidad con el Art. 97 del COOTAD los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no puedan constituirse en circunscripciones territoriales indígenas, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, ejercerán los derechos colectivos establecidos en la misma, en especial sus propias formas de convivencia, organización social y su autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados establecerán un proceso de planificación conjunto y podrán delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas indígenas.

Aquellas nacionalidades que se encuentren separadas territorialmente de las circunscripciones territoriales indígenas se integrarán en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades.

4.1.4.- Territorios ancestrales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias *que se encuentran en áreas naturales protegidas*.

De acuerdo a lo prescrito en el Art. 100 los territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios que se encuentren en áreas naturales protegidas, continuarán ocupados y administrados por éstas de forma comunitaria, con políticas, planes y programas de conservación y protección del ambiente de acuerdo con sus conocimientos y prácticas ancestrales en concordancia con las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Aéreas Protegidas del Estado.

El Estado adoptará los mecanismos necesarios para agilizar el reconocimiento y legalización de los territorios ancestrales.

4.1.5.- *Territorios de pueblos recientemente contactados*.- De acuerdo con el Art. 101 los pueblos indígenas con contacto reciente y con características socio económicas especiales que se deriven de su dependencia a los ecosistemas presentes en su territorio, tendrán derecho a organizarse y a administrar su territorio, de la manera que mejor sirva para mantener su cultura y su forma de subsistencia, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos.

## **4.2.- Planificación del Desarrollo y ordenamiento territorial**

Como hemos visto en el Capítulo I, por primera vez en la historia jurídica de la República, se constitucionaliza el ordenamiento territorial, al disponer en el Art.

241 de la Ley Fundamental que “La Planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todo los gobiernos autónomos descentralizados”, de manera que la ordenación territorial se vincula directamente con la planificación como aspecto determinante para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo.

En concordancia con lo anterior el Art. 276 N°6 de la Constitución, ordena: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”.

Con estas premisas, es necesario analizar más pormenorizadamente la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

4.2.1.- Planificación del Desarrollo.- De acuerdo al Art. 295 del COOTAD los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación de la ciudadanía, *planificarán estratégicamente* su desarrollo con *visión de largo plazo* considerando las *particularidades* de su jurisdicción, que además permitan ordenar la *localización de las acciones públicas* en función de las cualidades territoriales.

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a) *Diagnóstico* para conocer capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo y necesidades.
- b) *Definición de políticas* generales y particulares que determinen objetivos de largo y mediano plazo;
- c) *Lineamientos estratégicos* como guías de acción para lograr objetivos; y,
- d) *Programas y proyectos* con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y rendición de cuentas.

4.2.2.- Ordenamiento territorial.- Por su parte el ordenamiento territorial de acuerdo al Art. 296 del COOTAD comprende:

- Un conjunto de políticas democráticas y participativas que permiten su apropiado desarrollo territorial.
- Una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional, con valoración de diversidad cultural y preservación del ambiente.
- El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en la función social y ambiental de la tierra.
- La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.
- Los instrumentos de planificación complementarios serán regulados por la ley y la normativa aprobada por los GAD.

4.2.3.- Objetivos del ordenamiento territorial.- Según el Art. 297 del COOTAD, el ordenamiento del territorio tiene por objeto:

- Complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial;
- Racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y,
- Orientar el desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

a) Definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

b) Diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión para ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y

c) Definición de programas y proyectos que concreten estos propósitos.

4.2.4.- Directrices de planificación.- Las directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de estos planes, el seguimiento y evaluación de su cumplimiento, serán dictados a través de normas seccionales y se ajustarán a la ley que regule el sistema nacional descentralizado de planificación participativa. (Art. 298 del COOTAD).

4.2.5.- Obligación de coordinación.- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, contenidos y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. (Art.299 del COOTAD).

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

### **4.3.- Régimen Patrimonial de los GAD y Ordenamiento Territorial**

El ordenamiento territorial en la medida en que consiste en la expresión espacial de la política económica, social, cultural de un gobierno, tiene necesariamente que considerar el régimen patrimonial existente en un determinado territorio, para poder planificar correctamente el uso y ocupación del suelo, de los bienes, los equipamientos, infraestructuras y servicios existentes, por lo que es necesario integrar al ordenamiento el marco jurídico regulatorio de los bienes.

4.3.1.- Clases de bienes.- De acuerdo con el art. 415 del COOTAD, son bienes de los GAD aquellos sobre los cuales ejercen subdominio, y se clasifican en bienes del dominio privado y bienes del dominio público, y estos últimos pueden ser bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.

- Bienes de dominio público: De acuerdo al Art. 416 del COOTAD, su función es la prestación de servicios públicos a los que están directamente destinados, y son inalienables, inembargables e imprescriptibles, de manera que no tienen valor los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición. Pueden ser entregados como aporte de capital para constitución de empresas públicas o mixtas o para aumentos de capital, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos. Se consideran bienes de dominio público, las franjas correspondientes a las torres y redes de tendido eléctrico, de oleoductos, poliductos y similares.
  
- Bienes de uso público: De acuerdo con el Art. 417 del COOTAD, su uso por los particulares es directo y general, y gratuito, pero pueden ser también materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de regalía. Por hallarse fuera del mercado, no figuran contablemente en el activo del balance del GAD, pero llevarán un registro general para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
  
- b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a recreación, ornato público y promoción turística;
  
- c) Las aceras que formen parte integrante de calles, plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);
  
- d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los

ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;

e) Superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;

f) Fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;

g) Casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y,

h) Demás bienes que por su uso o destino cumplen función semejante a los bienes antes citados, y los que ponga el Estado bajo el dominio de los GAD

Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al GAD, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo, se considerarán de uso y dominio público. Los bienes considerados en los literales f) y g) se incluirán en esta norma, siempre y cuando hayan sido parte del porcentaje que obligatoriamente deben dejar los urbanizadores en beneficio de la comunidad.

- Bienes afectados al servicio público: De acuerdo con el Art. 418 del COOTAD, están adscritos administrativamente a un servicio público o que se han adquirido o construido para tal efecto. Estos bienes, en cuanto tengan precio o sean susceptibles de avalúo, figurarán en el activo del balance del GAD o de la respectiva empresa responsable del servicio.

Constituyen bienes afectados al servicio público:

a) Edificios destinados a la administración;

- b) Edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural;
  - c) Edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los GAD.
  - d) Edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social;
  - e) Activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos;
  - f) Obras de infraestructura realizadas bajo el suelo tales como canaletas, ductos subterráneos, sistemas de alcantarillado entre otros;
  - g) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los GAD; y,
  - h) Otros bienes que, aún cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares tales como cementerios y casas comunales.
- Bienes de dominio privado: Según el Art. 419 del COOTAD, no están destinados a prestación directa de servicios públicos, sino a producción de recursos o bienes para financiación de servicios de los GAD. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.

Constituyen bienes del dominio privado:

- a) Inmuebles que no forman parte del dominio público;

b) Bienes del activo de las empresas de los GAD que no prestan los servicios de su competencia;

c) Bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y,

d) Inversiones financieras directas del GAD que no forman parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros.

- Bienes mancomunados: De acuerdo a lo prescrito en el Art. 420 del COOTAD, si dos o más GAD concurrieran a realizar de común acuerdo, y a expensas de sus haciendas, una obra, ésta se considerará bien mancomunado y su conservación y reparación se hará a expensas comunes. En caso de disolución de la mancomunidad se actuará conforme al respectivo convenio.
- Según el Art. 421 del COOTAD, los bienes nacionales de uso público que se destinaren al tránsito, pesca y otros objetos lícitos, conforme dispone el Código Civil, se reputarán como municipales para el objeto de la respectiva reglamentación, con excepción de recursos hídricos que constituyen patrimonio nacional de uso público y se regulan conforme la ley de la materia.
- Cambio de categoría de bienes: De acuerdo al Art, 423 del COOTAD, los bienes de cualquiera de las categorías establecidas, pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del GAD con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros.

Los bienes de dominio público de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público, y solo excepcionalmente a la categoría de

bienes de dominio privado, salvo las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad.

- Porcentaje del área verde fraccionada: De acuerdo con el Art. 424 del COOTAD en toda urbanización y fraccionamiento del suelo, se entregará a la municipalidad, mínimo el 10% y máximo el 20% calculado del área útil del terreno urbanizado o fraccionado, en calidad de áreas verdes y comunales. Tales bienes de dominio y uso públicos no podrán cambiarse de categoría.
- Dentro del rango establecido, no se considerarán a los bordes de quebrada y sus áreas de protección, riberas de los ríos y áreas de protección, zonas de riesgo, playas y áreas de protección ecológica.

Se prohíbe la exoneración a la contribución de áreas verdes y comunales, excepto en función del lote mínimo vigente según la planificación territorial, en cuyo caso se compensará con el pago en dinero según el avalúo catastral.

Cabe realizar una observación en el sentido de que para que esta disposición pueda aplicarse será necesario que el respectivo órgano legislativo expida la ordenanza respectiva.

- Usos de ríos, playas y quebradas: De conformidad con el Arts. 430 y 432 del COOTAD, los gobiernos metropolitanos y municipales, formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.

Sin embargo, excepcionalmente y siempre que sea para uso público, se podrá ejecutar, previo informe favorable de la autoridad ambiental y de conformidad al plan general de desarrollo territorial, obras de regeneración,

de mejoramiento, recreación y deportivas, en las riberas, zonas de remanso y protección, de los ríos y lechos, esteros, playas de mar, quebradas y sus lechos, lagunas, lagos; sin estrechar su cauce o dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas.

#### **4.4.- Ordenamiento territorial metropolitano y municipal**

De conformidad con el Art. 466 del COOTAD, corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón, y racionalizar intervenciones en el territorio de todos los GAD.

Que los gobiernos municipales y metropolitanos, tengan la exclusividad del control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón no parece ninguna novedad, pero si lo es la segunda parte del mencionado artículo, al señalarse que todos los otros gobiernos autónomos descentralizados, deberán racionalizar sus intervenciones teniendo como referencia el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- municipal o metropolitano, lo cual significa que todas las intervenciones que se quieran realizar en el territorio municipal, deberán hacerlo en el marco de la planificación del espacio municipal o metropolitano.

El mismo artículo citado, señala en su tercer inciso que el plan de ordenamiento territorial deberá contemplar:

- Estudios parciales para conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico
- Estudios de protección del paisaje urbano, ambiental, agrícola y económica
- Estudios de ejes viales
- Estudios y evaluaciones de riesgos de desastres.

- Para garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga clara vocación agropecuaria, salvo que exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

Finalmente cabe señalar que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada GAD.(Art. 467 del COOTAD).

#### **4.5.- Ordenamiento territorial y afectación de predios.**

En la estructuración del POT, deberá considerarse que en acatamiento a lo dispuesto en el Art. 468 del COOTAD, las edificaciones e instalaciones preexistentes con anterioridad a la aprobación del plan de ordenamiento territorial y de zonas urbanas de promoción inmediata que resultaren en oposición de éstos, se califican comprendidos en dicho plan o zonas. En consecuencia, no podrán realizarse obras que eleven el valor de la propiedad, salvo pequeñas reparaciones, que no excedan del 10% del costo de la construcción.

El concejo podrá autorizar, previo informe de los responsables de planeamiento del ordenamiento territorial, usos y obras de carácter provisional que habrán de demolerse una vez cumplido el plazo y cuando lo resuelva el concejo, sin derecho de indemnización. Esta autorización aceptada por los propietarios, deberá protocolizarse e inscribirse en el registro de la propiedad.

Excepcionalmente, cuando el edificio haya sido concluido o adquirido poco antes de la aprobación del plan y de las zonas que lo afecten y no estuviere prevista la expropiación o demolición en el respectivo programa de ejecución, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de reparación o reconstrucción,

siempre que el propietario renuncie al cobro del valor de aquellas obras, en caso de expropiación o se comprometa a efectuar la demolición tan pronto como lo resuelva el concejo.

Igualmente de acuerdo al Art. 469 del COOTAD, el que enajenare terrenos o edificios afectados por el plan de ordenamiento territorial deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación, así como los compromisos que hubiere adquirido con la municipalidad o distrito metropolitano.

En los actos de enajenación de terrenos en proceso de urbanización, deberán consignarse los compromisos, que el propietario hubiere asumido cuyo cumplimiento esté pendiente.

#### **4.6.- Fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes como instrumentos de ordenamiento territorial**

Estos aspectos, están normados desde el Art. 470 al 480 del COOTAD, debiendo tenerse presente los siguientes parámetros para la estructuración del POT:

- Fraccionamiento o subdivisión urbana: es la división de terreno en 2 a 10 lotes con frente o acceso a alguna vía pública existente o en proyecto.
- Urbanización: es la división de un terreno en más de diez lotes, de acuerdo con el régimen de propiedad horizontal y la ley de la materia.
- Reestructuración de lotes: es un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente con alguno de estos fines:

- a) Regularizar la configuración de los lotes; y,
- b) Distribuir equitativamente entre propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.

- Fraccionamiento agrícola: es el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. No se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la ley o que posean una clara vocación agrícola.
- Superficies mínimas: en los fraccionamientos urbanos se sujetarán al plan de ordenamiento territorial. Los notarios y registradores de la propiedad, exigirán la autorización del ejecutivo del gobierno para el fraccionamiento de los terrenos.
- Partición judicial y extrajudicial de inmuebles: En la partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. En el caso de partición extrajudicial, los interesados pedirán al gobierno municipal o metropolitano la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.
- Proyectos de fraccionamiento o reestructuración de lotes: Aprobado un proyecto de urbanización conforme al plan de ordenamiento territorial, los propietarios de lotes de terreno comprendidos en el mismo, podrán formular proyectos de fraccionamiento o solicitar al alcalde la reestructuración de lotes.

Cuando la antigua propiedad no llegue a la superficie mínima a que se refiere el inciso anterior, se obligará al propietario a cederlo en la parte proporcional, por su valor comercial.

- Suspensión de autorizaciones: El concejo podrá suspender hasta por un año, el otorgamiento de autorizaciones de fraccionamiento de terrenos y de edificación, en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar actualizaciones en los planes de ordenamiento territorial.
- Fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales: Si de hecho se realizaren fraccionamientos sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente las hubieran llevado a cabo o se hubieran beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno frente a terceros y la municipalidad podrá sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno a los responsables; excepto cuando el concejo municipal o distrital convalide el fraccionamiento no autorizado de asentamientos de interés social consolidados.
- Fraccionamiento de inmuebles sin autorización con fines comerciales: Quien procediere al fraccionamiento total o parcial de un inmueble en el área urbana o de expansión urbana, con fines comerciales, sin contar con la autorización y recibiere u ordenare recibir cuotas o anticipos en especie o en dinero, por concepto de comercialización del mismo, incurrirá en delito de estafa tipificado en el Código Penal. Las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en la ley y en las respectivas ordenanzas.
- Irrevocabilidad de las autorizaciones: Excepto en caso de emergencia declarada, el gobierno cantonal o distrital, no podrá revocar o modificar las autorizaciones concedidas, si las obras hubieran sido iniciadas y se estuvieren ejecutando conforme a las mismas, sin contar con el consentimiento de los promotores o ejecutores, bajo pena de pagar a éstos y a los propietarios de los lotes, los daños y perjuicios que tal hecho origine.

#### **4.7.- Ordenamiento Territorial y lotes o fajas distritales o cantonales**

Este aspecto se regula en los artículos 481 y 482 del COOTAD, y deberán ser incluidos como referentes en el POT:

Compraventa de fajas o lotes: Para efectos de enajenación, los terrenos de propiedad de los gobiernos municipales o metropolitanos se considerarán como lotes, o como fajas, o como excedentes o diferencias provenientes de errores de medición.

- Lote es el terreno en el cual de acuerdo con las ordenanzas sea posible levantar una construcción independiente.
- Fajas son aquellas porciones de terreno que por sus reducidas dimensiones o por ser provenientes de rellenos no pueden soportar una construcción ni sea conveniente, de acuerdo con las ordenanzas mantenerlas como espacios verdes comunitarios. Solo podrán ser adquiridas por pública subasta, por los propietarios de los predios colindantes. Si de hecho llegaren a adjudicarse a personas que no lo fueren, dichas adjudicaciones e inscripción serán nulas.
- Por excedentes o diferencias se entenderán aquéllas superficies de terreno que excedan del área original que conste en el título y que se determinen al efectuar una medición municipal o que resulten como diferencia entre una medición anterior y la última bien sea por errores de cálculo o de medidas. Estos excedentes o diferencias se adjudicarán al propietario del lote que ha sido mal medido cobrándole el precio de mercado.

Adjudicación forzosa: Cuando una faja de terreno de propiedad de un gobierno metropolitano o municipal hubiere salido a la venta mediante pública subasta y no

se hubieren presentado como oferentes algunos de los propietarios colindantes, el gobierno metropolitano o municipal procederá a expedir el respectivo título de crédito por un valor igual al de la base de la subasta, a cargo del propietario colindante que, a su juicio, sea el más llamado para adquirirla, valor que se cubrirá por la vía coactiva, si se estimare necesario y sin que dicho propietario pueda rehusar el pago alegando que no le interesa adquirir la mencionada faja. Para tal pago la municipalidad podrá otorgar plazos de hasta cinco años. En el caso de propietarios pertenecientes a grupos de atención prioritaria la municipalidad tomará medidas de acción positiva.

#### **4.8.- Potestad administrativa de integración o unificación de lotes, de partición y titularización**

Potestad administrativa de integración de lotes: el órgano legislativo puede resolver la consolidación de dos o más lotes de terreno en uno mayor que cumpla con normas e instrumentos técnicos de planificación y ordenamiento territorial.

Integración voluntaria de lotes: el o los propietarios colindantes, podrán solicitar a la administración municipal o metropolitana la inscripción en el catastro correspondiente, de la unificación de sus lotes adyacentes.

Obligatoriedad de integración: La integración o unificación parcelaria de oficio, será obligatoria para todos los propietarios o posesionarios de los lotes afectados y para los titulares de derechos reales o de cualquier otra situación jurídica existentes sobre ellos.

Régimen legal de la propiedad integrada: El lote de terreno resultante, si fuere de varios titulares, estará sometido al régimen de propiedad horizontal, para lo cual,

el órgano legislativo en la resolución, establecerá las reglas de ajuste a este régimen, según se hubiese regulado en las ordenanzas que se dicten para el efecto.

Potestad de partición administrativa: Por resolución del Concejo para regularizar barrios, el alcalde a través de la administración ejecutiva, podrá de oficio o a petición de parte, ejercer la potestad de partición administrativa.

Titularización administrativa: Mediante ordenanza, los concejos municipales y distritales establecerán los procedimientos de titularización administrativa a favor de los posesionarios de predios que carezcan de título inscrito, en los casos previstos en este Código. No podrán titularizarse predios de protección forestal, de pendientes superiores al treinta por ciento (30%) o que correspondan a riberas de ríos, lagos y playas. La titularización no cambia el régimen de uso del suelo que rige para los predios.

#### **4.9.- Las obligaciones de los propietarios y el ordenamiento territorial**

Las obligaciones de los propietarios frente a las acciones del ordenamiento territorial, están reguladas en los Arts. 487 y 488 del COOTAD:

Cesión de terrenos: la municipalidad o distrito metropolitano coordinará la participación de propietarios de terrenos, que hubieren sido afectados por planes de ordenamiento territorial y les impondrá la obligación de ceder gratuitamente los terrenos comprendidos en el sector en que se han de ejecutar obras municipales de urbanización en las siguientes proporciones:

- a) Para ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres o arborizados o construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, a ceder gratuitamente hasta el cinco por ciento de la superficie del terreno de su propiedad, siempre que no existan construcciones.

- b) Si excediere del cinco por ciento mencionado se pagará el valor del exceso y si hubiere construcciones, el valor de éstas, considerando el valor de la propiedad determinado en la forma prevista en este Código; y,
- c) Cuando se trate de fraccionamientos, a ceder gratuitamente la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del treinta y cinco por ciento de la superficie total.

Servidumbres reales: El municipio o distrito metropolitano podrá imponer servidumbres reales para la ejecución de obras destinadas a un servicio público, siempre que dicha servidumbre no implique la ocupación gratuita de más del diez por ciento de la superficie del predio afectado.

Si la ocupación afecte o desmejore visiblemente construcciones existentes, el propietario deberá ser indemnizado conforme al régimen establecido anteriormente.

#### **4.10.- Expropiaciones para vivienda de interés social y regularización de asentamientos urbanos.**

La expropiación constituye un instrumento fundamental para la implementación del POT y está regulada desde el Art. 594 al 596 del COOTAD:

Expropiación de predios para vivienda de interés social: podrán expropiarse los predios que se encuentren en las siguientes causales:

a) Predios ubicados en zonas urbanas, en los cuales los propietarios puedan y deban construir, y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, por cinco años o más, y cuyo propietario no proceda a construir, en un plazo de tres años después de ser notificado;

b) Predios dentro de los límites urbanos o de las áreas de expansión. de diez mil metros cuadrados o más de superficie, cuyos propietarios no lo hubieran urbanizado durante un período de cinco años o más, tendrán un plazo de tres años a partir de la notificación respectiva, para proceder a su urbanización, lotización y venta; y.

c) Edificaciones deterioradas, no calificadas como patrimonio cultural, si no fueren reconstruidas o nuevamente construidas, dentro de un plazo de seis años, a partir de la fecha de la notificación respectiva.

Expropiación para vivienda de interés social por iniciativa propia o a pedido de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro: se podrán expropiar inmuebles comprendidos en los casos previstos anteriormente, para la construcción de viviendas de interés social o para programas de urbanización y de vivienda popular.

Expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos: Para regularizar asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los Concejos podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes. Cada Concejo establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado.

## **CAPÍTULO V**

### **LEYES REFERENTES AL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS -SINAP-, DESARROLLO AGRARIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Este capítulo tiene como propósito estudiar aquellas normas relacionadas con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- y de desarrollo agrario que tienen relación directa con la implementación de los planes de ordenamiento territorial y que están afectando y determinando la configuración del espacio rural.

El estudio solo alcanza a aquellas normas que en el ámbito rural limitan el uso y ocupación del suelo y que por lo mismo deben ser consideradas en la ordenación del territorio rural.

#### **5.1.- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre**

Esta ley se expidió como Ley N° 74 publicada en el R.O. 64: 24-VIII-1981 y su Codificación se publicó en el S - R.O. 418: 10-IX-2004. Entre los aspectos que más inciden en el ordenamiento territorial tenemos:

a) Establece que constituyen patrimonio forestal del Estado y por lo tanto limitan los usos y la ocupación del suelo:

- Las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres.
- Las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, incluyendo aquellas que reviertan al Estado.

- Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley.

b) No podrá adquirirse el dominio ni ningún otro derecho real por prescripción sobre tierras que forman el patrimonio forestal del Estado, ni podrán ser objeto de disposición por parte del INDA. (Ahora del MAGAP)

c) El Ministerio del Ambiente previos los estudios técnicos determinará los límites del patrimonio forestal del Estado con sujeción a la presente Ley.

d) La administración del patrimonio forestal del Estado estará a cargo del Ministerio del Ambiente.

e) Para efectos de la administración y aprovechamiento forestal, se establece la siguiente clasificación de los bosques:

- Bosques estatales de producción permanente.
- Bosques privados de producción permanente.
- Bosques protectores.
- Bosques y áreas especiales o experimentales.

f) En el título de las *Áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* se establece que el patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico, y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

Estas áreas para efectos de su administración se clasifican en:

- Parques nacionales.
- Reservas ecológicas.

- Refugios de vida silvestre.
- Reservas biológicas.
- Áreas nacionales de recreación.
- Reservas de producción de fauna.
- Áreas de caza y pesca.

## **5.2.- Codificación de la Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador**

La Codificación se publicó en el S - R.O. 418: 10-IX-2004 y contiene los siguientes aspectos que inciden en la formulación e implementación del POT:

- a) Se considerarán bienes nacionales de uso público, las especies que integran la diversidad biológica del país, esto es, los organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres y marinos, los ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte.
- b) El Estado tiene el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental.
- c) Su explotación comercial se sujetará a las leyes vigentes y a la reglamentación especial, garantizando los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, negros o afro ecuatorianos, sobre los conocimientos, los componentes intangibles de biodiversidad y los recursos genéticos a disponer sobre ellos.

## **5.3.- Codificación de la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales**

La Codificación se publicó en el S - R.O. 418: 10- IX-2004 y los aspectos que más inciden en el ordenamiento territorial son los siguientes:

- a) Los monumentos naturales, bosques, áreas y más lugares de especial belleza, constitución, ubicación e interés científico y nacional, a pedido de la Dirección Nacional Forestal y/o del Ministerio de Turismo, y previos los estudios especializados y técnicos necesarios, serán delimitados y declarados zonas de

reserva o parques nacionales mediante Acuerdo Interministerial de los señores Ministros del Ambiente y de Turismo. En los casos de comprender el ambiente acuático marino y sus poblaciones, se requerirán los informes del Instituto Nacional de Pesca y de la Dirección General de Pesca.

b) Se declara de utilidad pública con fines de expropiación, todas las áreas que sean consideradas como zonas de reservas o parques nacionales, en los términos de la presente Ley.

c) Las zonas de reserva o parques nacionales en el campo técnico y científico estarán controladas y administradas por la Dirección Nacional Forestal; en los aspectos de belleza natural y atracción turística por el Ministerio de Turismo, y en el ambiente acuático por la Dirección General de Pesca.

d) Los Ministros del Ambiente y de Turismo, en ejercicio de sus atribuciones específicas y si es del caso, conjuntamente, dictarán los reglamentos y regulaciones necesarios ciñéndose a la Ley.

e) Las áreas de las zonas de reserva y parques nacionales, no podrán ser utilizadas para fines de explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización; deberán mantenerse en estado natural para el cumplimiento de sus fines específicos con las limitaciones que se determinan en esta Ley, y se las utilizarán exclusivamente para fines turísticos o científicos.

#### **5.4.- Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario**

La Codificación fue publicada en el S-R.O. 315: 16- IV-2004. Esta ley contiene normas e instituciones que constituyen verdaderos determinantes para la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial. Veamos sus aspectos más relevantes en relación con el tema de estudio:

- a) La Ley tiene por objeto el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación e incremente la exportación de

excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema.

- b) La tierra cumple su función social cuando está en producción y explotación, se conservan adecuadamente los recursos naturales renovables y se brinda protección al ecosistema, se garantiza la alimentación y se generan excedentes para la exportación.
- c) Se prohíbe toda forma de trabajo precario en el cultivo de la tierra.
- d) Se garantiza la integridad de los predios rústicos.
- e) Los invasores no podrán ser tomados en cuenta para adjudicación de tierras en ningún plan de colonización.
- f) Las comunas, podrán proceder al fraccionamiento de sus tierras previa resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros, aunque hoy esta disposición está derogada por la Constitución vigente que más bien garantiza la integridad de las tierras comunales y ancestrales.
- g) Se promueve las organizaciones empresariales campesinas de producción agropecuaria.
- h) Se crea el INDA, adscrito al MAG y tiene entre otras atribuciones:
  - Otorgar títulos de propiedad a las personas que, estando en posesión de tierras rústicas y teniendo derecho, carecen de título de propiedad
  - Adjudicar las tierras que son de su propiedad;
  - Declarar la expropiación de tierras incursas en las causales establecidas en la Ley.
- i) Se establece como causales de expropiación de los predios:
  - Cuando sean explotadas mediante sistemas precarios de trabajo.
  - Cuando para su explotación se empleen prácticas, que atenten gravemente contra la conservación de los recursos naturales renovables, si no cambian de prácticas en dos años de plazo.

- Cuando las tierras aptas para la explotación agraria se hayan mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos y siempre que no estuvieren en áreas protegidas, de reserva ecológica, constituyan bosques protectores o sufran inundaciones u otros casos fortuitos que hicieren imposible su cultivo o aprovechamiento; y,
  - Cuando el predio esté sujeto a gran presión demográfica.
- 
- j) Las concesiones mineras de materiales de empleo directo en la industria de la construcción, tales como arcillas superficiales, arenas y rocas, sólo se podrán hacer con autorización expresa del propietario, otorgada mediante escritura pública.
  - k) La compra venta y transferencia de dominio de tierras rústicas de dominio privado es libre y no requiere de autorización alguna.
  - l) Prohíbe a las entidades del sector público, con excepción del INDA y del Ministerio del Ambiente, ser propietarias de tierras rústicas.
  - m) Las tierras rústicas del Estado no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio. Son nulos y de ningún valor los gravámenes constituidos sobre tierras del Estado; igualmente los títulos y transmisiones de dominio fundados en "derechos y acciones de sitio" y "derechos y acciones de montaña", así como los actos y contratos otorgados por particulares sobre dichas tierras.
  - n) Legalización: El Estado protegerá las tierras del INDA que se destinen al desarrollo de las poblaciones montubias, indígenas y afroecuatorianas y las legalizará mediante adjudicación en forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral, bajo la condición de que se respeten tradiciones, vida cultural y organización social propias, incorporando, bajo responsabilidad del INDA, los elementos que coadyuven a mejorar sistemas de producción, potenciar las tecnologías ancestrales, lograr la adquisición de nuevas tecnologías, recuperar y diversificar las semillas y desarrollar otros factores que permitan elevar sus niveles de vida. Los procedimientos, métodos e instrumentos que se empleen deben preservar el sistema ecológico.

- o) Adjudicación: El INDA, legalizará mediante adjudicación en favor de los posecionarios, las tierras rústicas de su propiedad, cuando se compruebe una tenencia ininterrumpida mínima de cinco años, previo su pago de acuerdo al avalúo practicado por el INDA. Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los patrimonios forestales y de áreas naturales del Estado, ni a las tierras del patrimonio del Ministerio del Ambiente.
- p) Titulación: La titulación de las tierras se hará mediante resolución expedida por el Director Ejecutivo del INDA.

### **5.5.- Adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado y bosques y vegetación protectores**

La adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado y bosques y vegetación protectores, está regulada por el Acuerdo Ministerial No. 265 expedido el 11 de septiembre del 2007 y publicado en el R.O 206: 7-XI-2007. Las normas de adjudicación son de trascendental importancia de ser consideradas al momento de la formulación del POT para poder regularizar (titularizar) los asentamientos individuales o colectivos en esta clase de territorios de especiales características.

Los planes de ordenamiento territorial, están estrechamente vinculados con el levantamiento y realización de planes de estructuración o reestructuración de avalúos y catastros, lo que exige realizar barridos prediales, esto es, procesamiento de fichas prediales, que llevan necesariamente a procesos de regularización de la tierra con todos los efectos concomitantes.

Por lo tanto el proceso de adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado y bosques y vegetación protectores, debe ser conocido por quienes planifican e instrumentan el ordenamiento territorial en dichas tierras.

En términos generales el procedimiento implica reunir todos los requisitos para la adjudicación, levantamiento del informe técnico, elaboración y legalización del acuerdo de adjudicación, protocolización e inscripción del acuerdo de adjudicación, cumplimiento de las condiciones de adjudicación.

Se diferencia entre la adjudicación a cooperativas y otras organizaciones de agricultores directos y la adjudicación de posesionarios con derechos legales preexistentes, de lo cual volveremos hablar en el capítulo final de la tesis.

## **CAPÍTULO VI**

### **LA LEY Y REGLAMENTO DE CAMINOS Y LA AFECTACIÓN DEL USO DEL SUELO**

Este capítulo tiene como objetivo dejar visibilizadas brevísimamente algunas disposiciones de la Ley de Caminos que tienen su repercusión en la afectación del uso y ocupación del suelo y que por lo tanto se vincula con la instrumentación de los planes de ordenamiento territorial ya que el trazado de vías públicas produce inmediatamente efecto sobre las áreas de terreno por donde se proyecta la vía, no solo en cuanto limitación de construcciones, o también por posibilitar lotizaciones, sino también por la incidencia en la plusvalía.

#### **6.1.- Caminos públicos**

La Ley de Caminos establece en su Art. 1 que son caminos públicos todas las vías de tránsito terrestre construidas para el servicio público y las declaradas de uso público.

Se consideran, además, como públicos los caminos privados que han sido usados desde hace más de quince años por los habitantes de una zona.

#### **6.2.- Derecho de vía**

El Art. 3 inciso primero de la misma ley, establece el derecho de vía, que consiste en la facultad de ocupar, en cualquier tiempo, el terreno necesario para la construcción, conservación, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos.

Por otro lado el Art. 4 inciso segundo del Reglamento Aplicativo de la Ley de Caminos, determina que de manera general el derecho de vía se extenderá de veinticinco metros, medidos desde el eje de la vía hacia cada uno de los costados, distancia a partir de la cual podrá levantarse únicamente el cerramiento; debiendo para la construcción de vivienda, observarse un retiro adicional de cinco metros.

### **6.3.- Elementos que integran los caminos**

Finalmente el Art. 5 de la Ley de Caminos prescribe que forman parte integrante de los caminos: los senderos laterales para peatones y animales, los taludes, las cunetas o zanjas de desagües, terraplenes, puentes, obras de arte de cualquier género, habitaciones para guarda puentes, camineros y otros requerimientos análogos permanentes.

Asimismo, se considerará que forman parte del camino, para los efectos de esta Ley, los terrenos necesarios para depósito de maquinarias o materiales, habitaciones de trabajadores, campamentos y otros requerimientos análogos transitorios.

## **CAPÍTULO VII**

### **LA REGULARIZACIÓN (TITULACIÓN) DE LA PROPIEDAD COMO INSTRUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En el territorio nacional existen una cantidad de predios sin títulos, tanto en el área urbana como en el área rural. El gobierno del Estado central como los gobiernos autónomos descentralizados, están preocupados por regularizar la tenencia de la tierra, pues los beneficios de la misma salta a la vista y no cabe insistir en ello.

Para regularizar (titularizar) el dominio de la tierra, es necesario acopiar y actualizar la información sobre cada una de los predios para mejorar el sistema catastral, lo que a su vez mejora las condiciones para la planificación del desarrollo y el levantamiento de planes de ordenamiento territorial, pues sin una información predial precisa es imposible conseguir una planificación de calidad.

Por lo tanto lo esencial de estos procesos de barrido predial (levantamiento de información predial), es llegar a determinar con la máxima precisión la ubicación, linderos, cabida, usos del suelo, infraestructura y construcciones de los predios que tienen propietarios y los predios que tienen sólo poseedores, de obtener la información exacta de los predios con título de propiedad y los predios sin título de propiedad.

El presente capítulo tiene por objeto adentrarse en el análisis de los problemas que tienen relación con la titulación predial, más concretamente de las situaciones que se presentan a la hora de levantar fichas prediales y que tienen que ver con relaciones de tenencia, posesión y propiedad, bien entendido que la realidad social rebasa las posibilidades que en este capítulo estudiamos y que son de

trascendental importancia para la formulación e implementación de los planes de ordenación territorial.

Para el desarrollo de este capítulo nos hemos basado en lo esencial en la nomenclatura utilizada por el Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales -SIGTIERRAS-<sup>20</sup>, documento al que tuve acceso cuando participe como consultor jurídico de CONSULCENTRO en el **Proyecto “Campaña integrada de barrido predial para la modernización del sistema de información predial en el cantón Milagro”**.

### **7.1.- Predios sin título de propiedad**

La premisa para identificar este tipo de predios es que las tierras sin título son tierras del Estado. En este tipo de categoría se encuentran:

- a) Los predios rurales de patrimonio del Estado, determinados en los Arts. 38 de la Ley de Desarrollo Agrario y 1 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, ocupados por poseionarios en forma individual, colectiva o ancestral.
- b) Los predios rústicos de propiedad privada, cuyo dominio fue limitado o extinguido total o parcialmente por aplicación de las leyes agrarias en virtud de lo cual pasaron a integrar el patrimonio del Estado, bajo la jurisdicción privativa del INDA (hoy Subsecretaría Nacional de Tierras) con facultad de disponerla.
- c) Las áreas de interés cultural, ubicadas en predios sin títulos de propiedad.
- d) Las tierras inmersas en áreas de competencia del Ministerio del Ambiente (MAE) que se refieren a aquellas que integran el Patrimonio Forestal del Estado, Bosques Protectores y Bosques Nativos o Naturales, a las que se ha hecho referencia en líneas anteriores.

Estos predios se encuentran sin título en base a las siguientes circunstancias:

---

<sup>20</sup> MAGAP-SIGTIERRAS (2010). *Instructivo de Aplicación de la Ficha Predial Rural para Investigación de Campo*. Quito: MAGAP.

7.1.1.- Por cesiones de posesión, cultivos y mejoras: se encuentran aquellos predios producto de ocupaciones o posesiones de tierras del Estado por parte de personas naturales o personas jurídicas o agrupaciones sin personería jurídica. Estos predios se han cedido con:

- Documentos privados de transferencia.
- Instrumentos públicos sin historia del dominio.
- Por acuerdo verbal y otras formas.

7.1.2.- Por herencia de posesión: Se debe tener en consideración que las tierras del Estado no pueden ser objeto de herencias, pero de acuerdo al art. 1022 del Código Civil: " La ley no atiende al origen de los bienes, para reglar la sucesión intestada, o gravarla con restituciones o reservas", por lo que procede la transmisión de los derechos que el causante tuvo como poseionario de tierras del Estado a sus herederos, la misma que se opera por el ministerio de la ley. Son tierras baldías con herederos en posesión.

7.1.3.- Posesión individual, colectiva y ancestral.

7.1.3.1.- Posesión Individual

Son posesiones en tierras rústicas de patrimonio del Estado, cuyo ocupante es una persona natural, que tiene bajo su responsabilidad la explotación de un predio, como una unidad de explotación, por un tiempo no menor a cinco años, en forma pacífica, tranquila e ininterrumpida. Se trata de tierras baldías, a las que se refiere el art. 1 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, que a su vez se relaciona con el Art. 605 del Código Civil que señala: son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.

7.3.1.2.- Posesión Colectiva

Son posesiones en tierras rústicas de patrimonio del Estado, por parte de organizaciones indígenas o campesinas con o sin personería jurídica, que tienen bajo su responsabilidad la explotación en forma colectiva e indivisa.

### 7.3.1.3.- Posesión Ancestral

Ocupación territorial por parte de comunidades conformadas por etnias o nacionalidades indígenas, montubias o afro ecuatorianas de asentamiento tradicional, de generación en generación, con respeto de tradiciones, vida cultural, y organización social propia. El reconocimiento de la personería jurídica corresponde al MAGAP, así como la adjudicación de tierras.

7.1.4.- Áreas de competencia del MAE.- Del análisis legal se obtiene la siguiente clasificación:

#### A.- Áreas Naturales Protegidas

Es el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

Son de propiedad estatal y sobre ellas no puede constituirse ningún derecho real. A efectos de su administración estas áreas se clasifican en:

- a. Parques nacionales
- b. Reservas ecológicas
- c. Refugios de vida silvestre
- d. Reservas ecológicas
- e. Áreas nacionales de Recreación
- f. Reservas de producción de fauna; y,
- g. Área de caza y pesca

Estas tierras del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales no pueden ser objeto de posesión ni dominio, son inalienables, e imprescriptibles, no pueden ser objeto de adjudicación y las tierras de propiedad privada comprendidas dentro de estas áreas deben ser expropiadas o revertidas.

#### B.- Patrimonio Forestal

Tierras señaladas en el art. 1 de la Ley Forestal y Vida Silvestre, tienen aptitud forestal y marginal para la agricultura y ganadería, y de conformidad con la ley son de propiedad del MAE. Los bosques naturales que existen en ellas, los cultivados por su cuenta, y la flora y fauna silvestres, los bosques que se hubieren plantado o se plantaren en terrenos del Estado son también patrimonio del MAE, con excepción de los plantados por colonos y comuneros en tierras de su posesión.

Se incluyen las tierras que se encuentran en estado natural y que por su valor científico y por su influencia en el medio ambiente, para efectos de conservación del ecosistema y especies de flora y fauna, deban mantenerse en estado silvestre.

#### C.- Bosque Protector

Son los definidos en el art. 6 de la Ley Forestal como formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que tienen como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre; ocupan cejas de montaña; constituyen cortinas rompevientos; son áreas de investigación hidrológico forestal; están localizadas en zonas estratégicas para la defensa nacional; y, son factores de defensa de los recursos naturales y de obras de infra estructura de interés público.

#### D.- Bosque Nativo o Natural

Está definido en el art. 107 de la Ley Forestal y corresponde a la formación de árboles, arbustos y demás especies vegetales debido a un proceso biológico espontáneo; y dependiendo del titular del mismo, es decir, El Estado o un particular, tienen la calidad de interés público o privado.

La jurisdicción y competencia para disponer vía adjudicación de tierras que integran el Patrimonio Forestal del Estado, bosques protectores y bosques nativos o naturales, corresponde al MAE.

7.1.5.-Predios que contienen áreas de interés cultural.- Son áreas de importancia arqueológica determinadas en la Ley de Patrimonio Cultural y su reglamento, y pueden clasificarse en:

7.1.5.1.- Áreas de interés cultural ubicadas en predios *sin título* de propiedad que son de patrimonio del INPC; y, están establecidos en el Art. 7 de la Ley de Patrimonio Cultural

7.1.5.2.- Áreas de interés cultural ubicadas en predios *con título* de propiedad.

7.1.6.- Predios afectados por leyes agrarias y decretos especiales.- Son predios que han sido afectados por leyes agrarias, pero que no se han adjudicado o no se ha concluido el trámite de adjudicación, por lo que los ocupantes o posesionarios deben concluirlos.

7.1.7.-Tierras sin posesionarios.- Corresponden al patrimonio del INDA (Hoy Subsecretaria de Tierras) conforme lo previsto en los Arts. 38 de la Ley de Desarrollo Agrario y 1 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización.

Baldías, en sentido amplio son las tierras rurales incultas, que no están labradas o cultivadas; en sentido restringido, tierras de dominio del Estado, susceptibles de apropiación privada, mediante ocupación acompañada de trabajo.

7.1.8.- Tierras sobre las cuales se han dictado autos de resolución de adjudicación de tierras.- Resolución de la Adjudicación por incumplimiento de cláusulas resolutorias previstas en las providencias de adjudicación.

## **7.2.- Predios con Título de Propiedad**

Dentro de esta categoría se encuentran:

7.2.1.- Predios con título y sin problemas de cabida y linderos.

7.2.2.- Predios privados que requieren rectificación de títulos.

7.2.3.- Predios con conflictos de tenencia:

a) Conflictos sobre la propiedad y posesión entre organizaciones campesinas y sus socios en tierras comunitarias.

b) Conflictos sobre propiedad y posesión entre partícipes en sucesiones hereditarias indivisas, fraccionamientos de hecho, ventas de derechos y acciones, etc.

c) Disputas sobre propiedad y posesión, deviniendo en acciones posesorias y reivindicatorias, acciones penales de usurpación, destrucción de cercas y cultivos etc.

d) Conflictos de linderos a nivel de tenencia individual o colectiva.

e) Invasiones a tierras de propiedad privada, tierras del MAE.

7.2.4.- Predios con situaciones de arreglo por la vía civil.

7.2.5.- Predios con procesos legales inconclusos de transferencia de dominio o adjudicación.

7.2.6.- Títulos de “Derechos y Acciones de Sitio” y “Derechos y Acciones de Montaña”.

## **8.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES**

### **8.1.- Conclusiones**

8.1.1.- En el Ecuador existe una enorme dispersión de la normatividad jurídica aplicable a la planificación del desarrollo y al ordenamiento territorial que ha determinado una aplicación incoherente de la misma, generando conflictos de competencias entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, especialmente entre competencias ambientales, competencias de gestión de los recursos naturales y competencias de ordenación territorial.

8.1.2.- Históricamente la dispersión normativa del ordenamiento territorial repercute en una débil planificación del desarrollo nacional agudizada por el predominio de estilos populistas en la gestión administrativa y de gobierno, aunque se advierte una recuperación del rol de la planificación sobre todo a partir de la vigencia de la Constitución del 2008 y la expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

8.1.3.- La falta de unidad, coherencia y plenitud del ordenamiento jurídico referido a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial ha conllevado graves daños al medio ambiente, irracionalidad en la utilización de los recursos públicos y un desarrollo económico, social y espacial inequitativo.

8.1.4.- En la medida que el proceso de descentralización administrativa en el país es muy lento, aquello atenta al fortalecimiento de la capacidad de planificación de los GAD y por lo tanto del ordenamiento territorial, siendo notorio el hecho de que el Estado Central realiza acciones que deberían ser transferidas a los gobiernos provinciales o municipales, produciéndose una suerte de reabsorción de competencias locales.

8.1.5.- Existe un divorcio entre los principios, políticas, objetivos y normas del régimen de desarrollo establecido en la Constitución y las reales orientaciones prácticas del modelo de acumulación económica en el país, privilegiándose el ordenamiento territorial hacia las necesidades de la explotación de recursos mineros.

8.1.6.- Como consecuencia de la conclusión anteriormente señalada, la legislación referente al sistema nacional de áreas protegidas que tiene vinculación directa con la protección de los derechos de la naturaleza y de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ancestrales no es acatada al privilegiarse los objetivos de la explotación hidrocarburífera y minera.

8.1.7.- La planificación participativa del desarrollo prescrita por la Constitución, en la práctica ha sido reemplazada por una planificación de carácter centralista y verticalista sin que exista participación de los diversos niveles de gobiernos autónomos descentralizados y de la ciudadanía, imponiéndose visiones tecnocráticas de la misma.

8.1.8.- Existe una gran debilidad en la formulación de los planes de ordenamiento territorial en la medida que no se cuenta con una información cabal de la realidad predial sobre todo rural y por la ausencia de una verdadera participación ciudadana organizada, pues los gobiernos municipales han optado por contratar consultores, cuya actividad de planificación está desligada de los grandes sectores ciudadanos que deberían ser efectivamente incorporados en el proceso de ordenación territorial.

8.1.9.- El ordenamiento territorial debe plasmar en el espacio los grandes objetivos del régimen de desarrollo y del buen vivir, lo cual implica generar espacios de diálogo de los vecindarios, con los técnicos, representantes de organizaciones gremiales, colegios profesionales, la academia y autoridades de los diversos niveles de gobierno, es decir realizar una construcción democrática de los POT.

## **8.2.- Recomendaciones**

8.2.1.- Los gobiernos autónomos descentralizados deben orientar sus esfuerzos a fortalecer las instancias de planificación, sus plataformas informáticas y de comunicación, para fortalecer su capacidad de gestión gubernativa y administrativa y particularmente su capacidad de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial.

8.2.2.- Paralelamente los GAD, deberían fortalecer su capacidad legislativa y particularmente actualizar las ordenanzas y más específicamente aquellas que tienen que ver con el uso y ocupación del suelo, mirando no solo la realidad urbana sino sobre todo lo que acontece en el área de expansión urbana, de influencia inmediata y sobre todo rural.

8.2.3.- Igualmente el Estado Central y los GAD deberían mancomunar esfuerzos para actualizar su sistema de avalúos y catastros, avanzando rápidamente al catastro multifinalitario, lo cual implica realizar actualizaciones de la información predial, rediseñar sus fichas prediales para fines de mejorar su base impositiva y sobre todo la información para los planes de ordenamiento territorial.

8.2.4.- A la medida anterior debería propenderse por parte del Estado central en coordinación con los GAD, procesos agresivos de regularización de la tenencia de la tierra (titularización) con la finalidad de incorporar realmente al desarrollo a

amplios sectores ciudadanos que solo son poseesionarios de sus predios, lo cual contribuye a mejorar las condiciones de ordenamiento territorial y la seguridad jurídica.

8.2.5.- La planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, debe considerar y privilegiar como eje transversal el cuidado y protección de las condiciones ambientales de vida, especialmente del aire y del agua y por lo tanto ordenar el territorio en relación con los derechos de la naturaleza y la necesidad de que los vecinos puedan vivir en armonía con ella. Hacer de las ciudades, poblados, anejos, barrios verdaderos espacios para el buen vivir. Planificar el territorio para la vida.

## 9.- BIBLIOGRAFÍA

Carrión González, Paúl. (2010). *Introducción al Derecho*. Loja: UTPL.

Castro Riera, Carlos. (2008). Lo Social en la Nueva Constitución. En *Análisis Nueva Constitución*. Quito: ILDIS-La Tendencia. Pag.155

Castro Riera, Carlos (2008). Valoración Jurídico-Política de la Constitución del 2008. En Ávila Santamaría, Ramiro., Grijalba Jiménez, Agustín., y Martínez Dalmau, Rubén. (Coords), *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Eguiguren, Genaro. (2008). *Derecho de Propiedad en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Gómez Orea, Domingo. (2012). Análisis Conceptual, Evolución y Tendencias del Ordenamiento Territorial. En *Descentralización y Ordenamiento Territorial. Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano*

Guillén García, Alejandro. y Phélan Casanova, Mauricio. (Compiladores). (2012). *Construyendo el Buen Vivir*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Kelsen, Hans. (2010). *Teoría Pura del Derecho*. Bogotá: Libros Hidalgo.

MAGAP-SIGTIERRAS (2010). *Instructivo de Aplicación de la Ficha Predial Rural para Investigación de Campo*. Quito: MAGAP.

Naranjo Meza, Vladimiro. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: TEMIS S.A.

Pauta Calle, Fernando. (2010). *Ordenación Territorial un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: universidad de Cuenca.

Registro Oficial No. 449: 20 - X-2008. *Constitución de la República del Ecuador*

Registro Oficial - Suplemento No. 46: 24-VI-2005. *Codificación Código Civil*.

Registro Oficial - Suplemento No. 306:22:X-2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.

Registro Oficial - Suplemento No. 303: 19-X-2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.

Registro Oficial - Suplemento No. 418: 10-IX-2004. *Codificación de la Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador*.

Registro Oficial - Suplemento No. 418: 10- IX-2004. *Codificación de la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales*.

Registro Oficial - Suplemento No. 315: 16- IV-2004. *Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario.*

Registro Oficial No. 64: 24-VIII-1981. *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.*

Registro Oficial - Suplemento No. 517: 29-I-2009. *Ley de Minería*

Registro Oficial No. 259: 27-IV-2006. *Ley de Seguridad Alimentaria.*

Registro Oficial - Suplemento No. 583: 5-V-2009. *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.*

Registro Oficial No. 378: 24-XII-71. *Ley de Caminos.*

Registro Oficial No. 567: 19-VIII-1965. *Reglamento Aplicativo de la Ley de Caminos.*

Registro Oficial No. 536 18-3-2002. *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.*

Vía Campesina. Agricultura Campesina Sociedad y Mundialización. Red Interamericana de Agricultura y Democracia. *Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria.* La Habana, 7 de septiembre del 2001.