



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**ACTA 386**

10 DE MAYO DE 2016

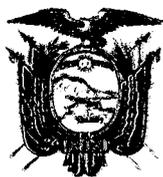
**SUMARIO:**

**CAPÍTULOS**

**TEMA**

- |            |  |
|------------|--|
| <b>I</b>   | <b>CONSTATACIÓN DE QUORUM.</b>   |
| <b>II</b>  | <b>INSTALACIÓN DE LA SESIÓN.</b>   |
| <b>III</b> | <b>LECTURA DE LA CONVOCATORIA Y ORDEN DEL DÍA.</b>   |
| <b>IV</b>  | <b>HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.</b>   |
| <b>V</b>   | <b>SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO.</b> |
| <b>VI</b>  | <b>SUSPENSIÓN DE LA SESIÓN.</b>  |

**ANEXOS**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

Acta 386

**ÍNDICE:**

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quorum. -----	1
II	Instalación de la sesión. -----	1
III	Lectura de la Convocatoria y Orden del Día.-	1
	Intervención del asambleísta:	
	Gualán Japa Milton.-----	2
IV	Himno Nacional de la República del Ecuador.-	4
V	Segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (Lectura del informe de la Comisión).-----	4
	Intervenciones de los asambleístas:	
	Calderón Saltos Richard.-----	26,63
	Ocles Padilla Alexandra.-----	32
	Cucalón Camacho Henry.-----	36
	Terán Sarzosa Fausto.-----	40
	La señora Presidenta suspende la sesión.-----	43
	La señora Presidenta reinstala la sesión.-----	44
	Caza Tipanta René.-----	44
	Aguilar Torres Ramiro.-----	48
	Yandún Pozo René.-----	50
	Guzmán Ochoa Liliana.-----	53
	Hernández Enríquez Virgilio.-----	58
	Tapia Lombeyda Luis.-----	64
	Melo Garzón Esteban.-----	66
	Ponce León Ximena.-----	67



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**ACTA 386**

Carrillo Gallegos Betty.-----	73
Larriva Alvarado Oswaldo.-----	75
Albán Torres Rocío.-----	79
Vela Cheroni María Soledad.-----	81
Cárdenas Saquicela Ulbio.-----	84
Arguello Troya Blanca.-----	87
Sánchez Ordóñez Montgómery.-----	92
Moncayo Cevallos José Ricardo.-----	97
Peñafiel Montesdeoca Marisol.-----	101
Villacreses Peña Octavio.-----	103
Valarezo Ordóñez Rocío.-----	106
<b>VI Suspensión de la sesión.-----</b>	<b>110</b>



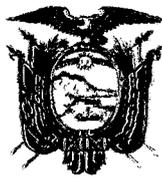
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

**ANEXOS:**

1. **Convocatoria y Orden del Día**
2. **Segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.**
  - 2.1. **Oficio número 105-AN-CEGADCOT-2016, de fecha 06 de mayo de 2016, suscrito por el abogado Gabriel Andrade Jaramillo, Secretario Relator de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, remitiendo informe para segundo debate.**
3. **Resumen Ejecutivo de la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**
4. **Voto electrónico.**
5. **Listado de asambleístas asistentes a la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las once horas cincuenta y seis minutos del día diez de mayo del año dos mil dieciséis, se instala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Presidenta, asambleísta Gabriela Rivadeneira Burbano.-----

En la Secretaría actúa la doctora Libia Rivas Ordóñez, Secretaria General de la Asamblea Nacional. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señora Secretaria, sírvase verificar el quorum previo a la instalación de la sesión.-----

**I**

LA SEÑORA SECRETARIA. Señores asambleístas, sírvanse registrar en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría, gracias. Ciento veintitrés asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta, sí tenemos quorum.-----

**II**

LA SEÑORA PRESIDENTA. Instalo la sesión. Continúe, señora Secretaria.-----

**III**

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura a la Convocatoria: "Por disposición de la señora



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, y de conformidad con el artículo 12, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se convoca a las y los asambleístas a la sesión número 386 del Pleno de la Asamblea Nacional, a realizarse el día martes 10 de mayo de 2016, a las 10H30, en la sede de la Función Legislativa, ubicada en la Avenida 6 de Diciembre y Piedrahíta, en el cantón Quito, provincia de Pichincha, con el objeto de tratar el siguiente Orden del Día:

1. Himno Nacional de la República del Ecuador; y, 2. Segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo". Hasta ahí, señora Presidenta. Me permito informarle que tenemos una solicitud de cambio del Orden del Día: "Asambleísta Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional. En su despacho. Señora Presidenta: De conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicitamos la modificación del Orden del Día de la siguiente sesión del Pleno de la Asamblea Nacional con la incorporación del siguiente punto: Conocimiento y aprobación del Proyecto de Resolución mediante el cual la Asamblea Nacional hace un llamado al Presidente de la República para que solicite al Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, el Estatus de Protección Temporal - TPS, a favor de nuestros compatriotas ecuatorianos indocumentados, domiciliados en dicho país. Con sentimientos de consideración y estima. Atentamente, Milton Gualán Japa, Asambleísta por la Provincia de Zamora Chinchipe". Hasta ahí, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tiene la palabra, asambleísta Milton Gualán.-----

EL ASAMBLEÍSTA GUALÁN JAPA MILTON. Muchas gracias, Presidenta.



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

Primero, un saludo al pueblo ecuatoriano y así mismo un saludo a todos los migrantes que a través de llamadas han hecho llegar esta propuesta, ya que como migrantes, ellos aportan al país con grandes rubros para la sostenibilidad económica del país. Desde el exterior están enviando las remesas a sus familiares y eso permite que exista circulante en nuestro país. Entonces, es muy importante que esta Asamblea también tome cartas en el asunto al clamor de nuestros ciudadanos, de nuestros compatriotas que están de manera ilegal en el territorio norteamericano, Estados Unidos. Con este Proyecto de Resolución estoy solicitando hacer un llamado al Gobierno ecuatoriano para que, de Estado a Estado, soliciten el Estatus de Protección Temporal, para que de esa manera nuestros compatriotas no sean deportados de ese país. El Estatus de Protección Temporal se puede otorgar de acuerdo a la oficina ciudadana de servicios de migración; es un beneficio que los ciudadanos que están de manera ilegal pueden protegerse para que no sean deportados por una serie de acciones o conflictos. En este caso, cabe muy bien, porque el dieciséis del mes anterior el Ecuador, precisamente, sufrió este desastre, este fenómeno natural. Entonces, con esos antecedentes hago un llamado a la Asamblea Nacional a que debatamos y aprobemos este Proyecto de Resolución. Muchísimas gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Hay una moción planteada. Pregunto al Pleno de la Asamblea ¿si hay apoyo a la moción? Señora Secretaria, votación.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrar en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría, gracias. Ciento veintitrés asambleístas



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la moción de cambio del Orden del Día presentada por el asambleísta Milton Gualán. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Señor operador, presente los resultados: veinticuatro votos afirmativos, ochenta y dos negativos, cero blancos, diecisiete abstenciones. No ha sido aprobada la moción de cambio del Orden del Día, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Primer punto del Orden del Día.-----

**IV**

LA SEÑORA SECRETARIA. "1. Himno Nacional de la República del Ecuador".-----

SE ENTONAN LAS NOTAS DEL HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señora Secretaría, segundo punto del Orden del Día.-----

**V**

LA SEÑORA SECRETARIA. "2. Segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo". Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al informe: "Quito Distrito Metropolitano, 06 de mayo de 2016. Oficio No. 105 AN-



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

CEGADCOT-2016. Señora licenciada Gabriela Rivadeneira Burbano. Presidenta de la Asamblea Nacional. En su despacho. Señora Presidenta: Por el presente dirijo a usted un cordial y respetuoso saludo a nombre de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. Sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito poner en su conocimiento y del Pleno de la Asamblea Nacional, el informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, aprobado en el seno de ésta Comisión en sesión No. 022 llevada a efecto los días 04 y 05 de mayo de 2016. Particular que informo para los fines consiguientes. Aprovecho la oportunidad, para expresarle mis sentimientos de consideración y estima. Atentamente. Gabriel Andrade Jaramillo, Secretario Relator. Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. 1. Antecedentes: a) Mediante oficios números: 068 AN-RC-2014 y AN-RCS-079-2014, de 19 de noviembre de 2014 y 4 de diciembre de 2014, respectivamente, dirigidos a la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, los asambleístas Richard Calderón, Ángel Vilema, Ulises de la Cruz, Verónica Guevara, Alexandra Ocies, Paola Pabón, Fausto Terán, Octavio Villacreses y Christian Viteri presentan para el trámite correspondiente el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República. b) El Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Territorio, debatió y aprobó el Informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en sesión número 058 - CEGADCOT - 2015, celebrada el 22 de abril de 2015. Con Oficio número 603-2015 AN-CEGADCOT, de 23 de abril de 2015, dirigido a la licenciada Gabriela Rivadeneira, Presidenta de la Asamblea Nacional, se pone en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. d) En sesión número 327 del Pleno de la Asamblea Nacional, realizada el día jueves 7 de mayo de 2015, se discutió en primer debate el informe presentado por la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. e) Mediante Oficio número 274-MGJ-AN, de 27 de abril de 2015, la asambleísta Lourdes Tibán presenta el Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. f) El Consejo de Administración Legislativa en la Resolución número CAL-2015-2017-003, de 02 de junio de 2015, califica el Proyecto de la Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por la asambleísta Lourdes Tibán, y dispone que se analice y unifique con los proyectos que sobre la misma materia está tratando la Comisión y presente un solo articulado para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. g) En sesión número 004-CEGADCOT-2015 de 10 de junio de 2015, la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio conoció la Resolución número CAL-2015-2017-003, de 02 de junio de 2015 del Consejo de Administración Legislativa y resolvió unificar la Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por la asambleísta Lourdes Tibán con el



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, ya que en ambos proyectos se propone reformar el artículo 424 del Cootad. 2. Objeto. El presente tiene como objeto proponer al Pleno de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, considerando las observaciones presentadas por parte de los asambleístas en el primer debate y de instituciones públicas, privadas y la ciudadanía en general. 3. Observaciones. Durante el primer debate y hasta la aprobación del presente informe, intervinieron en el Pleno y presentaron observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo las siguientes personas e instituciones: Asambleístas: Gabriela Rivadeneira, Miguel Carvajal, César Umajinga, Blanca Argüello, Fausto Terán, Antonio Posso, Marisol Peñafiel, Ximena Ponce, Mae Montaña, Nelson Serrano, Arcadio Bustos, Hernán Moya, María Augusta Calle, Mauricio Proaño, Moisés Tacle, René Caza, Gozoso Andrade, Miguel Carvajal, Henry Cucalón, Luis Fernando Torres, Vanessa Fajardo, Verónica Guevara, Liliana Guzmán, Octavio Villacreses, Carlos Viteri, Ramiro Aguilar, Patricio Donoso, Johanna Cedeño, Paola Pabón, Luis Tapia, Rocío Albán, Omar Juez y Virgilio Hernández. Personas e instituciones: María de los Ángeles Duarte, Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda; Martha Palacios, Geovanny Naula, Javier Serrano y Juan Sigüenza, concejales del cantón Azogues; Daniela Chacón Arias, Vicealcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito; representantes del Barrio Flor de Oriente; Octavio Ponce, Director Jurídico de AME; Dora Ordoñez, concejala del cantón Cuenca; José Morales, Director de Hábitat y Asentamientos Humanos del Miduvi; Leonardo Espinoza y Aleyda Matamoros, delegados de Senplades; José Rosero, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Estadística y Censos;

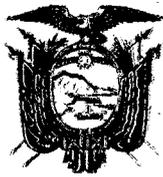


## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Galo Andrade Tafur, Presidente de la Asociación de Consultores Independientes del Ecuador; Xavier Alvarado, Asociación de Cooperativas de Vivienda de Interés Social de Barrios Del Condado - Pichincha; Alberto Andino, Colegio de Arquitectos de Pichincha; Augusto Barrera, Flacso; Jaime Rumba, Presidente de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda del Ecuador; Henry Yandún, ex presidente de la Cámara de la Construcción; Pablo Cordero Figueroa, Presidente del Colegio de Arquitectos del Azuay. El 8 de junio de 2015 se socializó el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en la ciudad de Baños, ante delegados de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Regional 3 de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. El 2 de mayo de 2016, por iniciativa del asambleísta Octavio Villacreses, se socializó el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en la ciudad de Guayaquil, ante delegados de varias organizaciones públicas y de la sociedad civil. En la Asamblea y en los distintos eventos de socialización se resaltó la importancia para el país de contar con normas mínimas sobre urbanismo para garantizar los derechos constitucionales de los habitantes del país. Entre varios aspectos se mencionó: a) La necesidad de aprobar una norma que establezca parámetros mínimos para el desarrollo de la ciudad y la construcción que garantice la vida, salud e integridad física de sus habitantes. b) La adopción de medidas que impidan el crecimiento desordenado de las ciudades para asegurar la soberanía alimentaria al prevenir que las zonas rurales destinadas a la agricultura se reduzcan. c) La importancia de contar con un órgano de control que vele por el cumplimiento de la normativa técnica sobre el ordenamiento territorial y el uso y ocupación de suelo por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Gobierno Central. d) El



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

establecimiento de mecanismos de coordinación para permitir que todos los niveles de gobierno puedan ejercer sus competencias con incidencia en el territorio de manera efectiva y eficiente. e) La dotación de instrumentos jurídicos y técnicos a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, para una correcta gestión de su competencia de uso de suelo, permitiendo que los objetivos y metas de la planificación cantonal se cumplan. f) La regularización de los asentamientos humanos de hecho que permitan que las personas que viven en estos sectores, reciban las obras necesarias para garantizar una calidad de vida digna. 4. Análisis. 4.1. Principios que inspiran la planificación. La Constitución de 2008 estableció una serie de modificaciones respecto a la capacidad de rectoría, gestión, control y planificación del Estado y en referencia a la interrelación del aparato estatal con la sociedad. Entre estos cambios se enmarca una línea de transformaciones alrededor del eje Estado-territorio, transformaciones que, sobreponiéndose a los fallidos mecanismos de descentralización de los 90, apuntan a un modelo de gestión del territorio anclado en una agenda clara de desarrollo y guiado por principios que racionalicen y articulen planificadamente la relación entre lo local y lo nacional. En efecto, aunque con la Constitución de 1998 se declaró varios ramos de la política pública como descentralizables, en la práctica no se estructuraron mecanismos concretos para que se transfieran competencias desde el Gobierno Nacional a los gobiernos locales. Pero, además, al posibilitar que cada nivel de gobierno acoja libremente las competencias que le interesaba asumir, no sólo se dio paso a una gestión institucional caótica del territorio, sino que se perfiló un modo de gestión tendiente al debilitamiento del Estado, dado que los nudos de política pública más complejos al no ser tomados por los GAD se represaban en



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

las manos del campo estatal-nacional. En la misma línea, con la Constitución del 98 las desigualdades territoriales, pese a las ponderaciones normativas, encontraron un nuevo espacio de reproducción. Por un lado, en la práctica sólo los municipios grandes y con amplia capacidad de veto lograron acceder a los recursos dispuestos bajo los supuestos mecanismos de descentralización y, por otro, la reorganización de las competencias, propuesta desde la carta constitucional, terminó extendiendo las desigualdades entre el campo y la ciudad, pues los consejos provinciales, encargados de la obra pública en el sector rural, se replegaron dado los bajos presupuestos y por efecto de las competencias desarticuladas sobre las que debían operar. Así, el proceso de descentralización desarrollado desde la carta constitucional del 98, se caracterizó, en términos generales, por tres líneas: la desconexión del proyecto de descentralización con un plan de desarrollo; la tendencia al debilitamiento del Estado; la persistencia de un régimen disperso, ambiguo y caótico de competencias. Fue bajo este contexto que la Constitución de 2008 sentó las bases para un nuevo modelo de gestión y organización del territorio. Modelo que, a nivel conceptual, se sostiene en tres principios. En primer término, se posiciona al Estado como el nodo fundamental de construcción de una política nacional de gestión del territorio. Es decir, se reafirma el espacio de lo público-estatal como el escenario desde donde diseñar y operativizar la articulación social, económica y administrativa de las distintas regiones y provincias de la nación. Desde esta lógica, el Estado gana en autonomía decisional en la medida que se reduce la capacidad de incidencia de las agendas de sectores económicos y asociativos que se beneficiaron de las relaciones débiles entre lo local y lo nacional. El segundo principio de su lado, se define por la necesidad de pensar la estructuración y organización



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

territorial del país en función de una agenda de desarrollo y en referencia a un criterio de base: el bien común. Bajo este precepto, la relación poder-territorio encuentra como objetivo último de trabajo el desarrollo equilibrado, articulado y solidario entre las distintas provincias, cantones y localidades de la nación y en el interior de estas; y, concomitantemente, se despliega apuntando a reducir las inequidades entre los habitantes de los distintos territorios. Finalmente, el tercer principio se perfila bajo los conceptos de eficiencia y eficacia. En efecto, estos dos conceptos son retomados para definir la gestión del territorio y la distribución de competencias al compás de un esquema que no sólo armonice objetivos con resultados sino que lo haga administrando los recursos en términos sistémicos y racionales. Con ello lo que se busca es, en términos concretos, articular los planes territoriales locales con el nacional y ordenar las competencias de los distintos niveles de gobierno. Anclándose en esos tres principios de base, este Proyecto de Ley apunta a la definición y desarrollo de una serie de conceptos, mecanismos y herramientas, de carácter jurídico y económico, orientados no sólo a articular y racionalizar los procesos de relación de los distintos niveles de gobierno, sino, también, orientados, en tanto plataforma normativa de base, a la reestructuración de las dinámicas de desarrollo urbano y de los procesos institucionales y sociales de gestión del suelo, bajo el objetivo de garantizar los derechos sobre hábitat, vivienda, ciudad y medio ambiente que establece la Constitución. En tal virtud, la Comisión considera que el Proyecto de Ley cumple con los principios constitucionales referidos y favorece su desarrollo y efectividad.

4.2. Atribución de la Asamblea Nacional para regular mediante ley las competencias exclusivas de ordenamiento territorial y uso y ocupación de suelo. Los miembros de la Comisión de forma mayoritaria consideran que la Asamblea Nacional por



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

disposición expresa de los artículos 132, numeral 4 y 133, numeral 3 de la Constitución, otorga a este organismo la atribución exclusiva y excluyente de regular mediante ley orgánica lo relativo a las competencias, facultades y funcionamiento de los GAD. Ambas normas son conocidas por la doctrina como la reserva de ley: "Artículo 132. La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: ...4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. Artículo 133. Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: ... 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados." La reserva de ley se constituye en una garantía de la autonomía de los GAD, en la medida que únicamente el Parlamento, organismo que por su integración representa la diversidad política de la ciudadanía, puede imponer deberes y regular las competencias de dichas entidades públicas. Es decir, será la Función Legislativa la que en aplicación de la Constitución concrete el régimen de competencias de los niveles de gobierno, con la finalidad de dotarles de contenido. Además, según el artículo 409 de la Constitución en el caso del suelo se dispone que se establezca un marco normativo para su protección y uso sustentable. Actualmente solo el suelo rural cuenta con la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, por lo que es necesario regular lo relativo al suelo urbano y su relación con el suelo rural. "Artículo 409. Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión". Por otro lado, el uso y ocupación del suelo según el artículo 415 de la Constitución de manera expresa otorga a todos los niveles de gobierno, incluido el Gobierno Central la adopción de políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial y de uso de suelo. De ahí la necesidad de regular una adecuada distribución de facultades respecto de esta competencia para lograr un ejercicio articulado de las mismas y así evitar superposiciones y contradicciones. "Artículo 415. 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." En conclusión por expresa disposición de los artículos 132, 133 y del 409 de la Constitución la regulación del uso de suelo no solo constituye una atribución de la Asamblea, sino que el ejercicio legítimo de dicha competencia requiere de un marco normativo con jerarquía de ley que permita la correcta distribución de facultades entre todos los niveles de gobierno competentes. 4.3. Mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general. En el informe para primer debate se incluyó un capítulo acerca de los mecanismos de captura de los incrementos del valor del suelo, los cuales permiten que los GAD municipales participen en los incrementos producidos en los bienes inmuebles por el accionar de terceros,



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

principalmente del propio Estado. En dicho capítulo se indicaron algunos hechos generadores de ese incremento en el valor del suelo. Sin embargo, en el Proyecto de Ley no se regulan todos estos mecanismos, ya que la legislación vigente, a través del Cootad, contempla de manera específica los mismos. Estos son el Impuesto a las Utilidades y Plusvalías y la Contribución Especial de Mejoras. "Artículo 556. Impuesto por utilidades y plusvalía. Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza. Artículo 569. Objeto. El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública..." Por lo anterior, la Comisión sugiere eliminar la mención a los mecanismos antes indicados. Respecto a la concesión onerosa de derechos, la finalidad es que la sociedad participe en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general. Este instrumento no es un impuesto ni siquiera otro tipo de tributo y consiste en la compensación para el GAD municipal cuando por ejemplo, el dueño de un terreno ocupa el espacio aéreo que está encima de su terreno en valores superiores a la edificabilidad básica establecida en el ordenamiento territorial cantonal. Es decir, el derecho a la propiedad sobre un bien inmueble incluye una edificabilidad mínima, pero cualquier construcción superior a la misma debe efectuarse previo el pago de un derecho de construcción a favor del GAD municipal. Lo anterior se justifica en la medida que el derecho a la propiedad no es absoluto y el mismo se encuentra limitado por la función social y ambiental, que en el caso del suelo urbano se traduce en las restricciones establecidas en el ordenamiento territorial aprobado por el GAD



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

municipal. En dicha planificación no todo el suelo cantonal es apto para urbanizar y en el que si lo es, la ocupación, altura de la edificación y demás características urbanísticas depende de esa planificación. En cuyo caso, cuando se desea aprovechar y construir de conformidad a lo establecido en el ordenamiento territorial, se requiere adquirir estos derechos. Por lo anterior, la Comisión considera que la concesión onerosa de derechos no es un tributo y además, el mismo se enmarca dentro de la función social y ambiental que debe cumplir la propiedad del suelo.

4.4. Instrumentos para regular el mercado del suelo. La Constitución en los artículos 66, numeral 26, y 321 reconocen el derecho a la propiedad en todas sus formas pero cumpliendo su función social y ambiental.

"Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas. Numeral 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. Artículo 321. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental." Esta característica permite que el Legislador y la autoridad pública competente establezcan ciertos requisitos, condiciones y limitaciones para el ejercicio de este derecho. Es decir, el propietario no tiene prerrogativas absolutas sobre sus bienes inmuebles. Este principio ha sido reconocido en la mayoría de la doctrina y legislaciones del mundo.

"Las técnicas que utiliza el Derecho Urbanístico a los fines de la planificación urbana para el ordenamiento de la ciudad, reconducen a la figura de las restricciones administrativas impuestas a la propiedad privada. Estas restricciones son las condiciones legales del ejercicio normal u ordinario del derecho a la propiedad, nacen con él, son de su



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

naturaleza esencial y tan sólo disminuyen el carácter absoluto de aquél, pero sin afectar a la propiedad, que queda indemne. Su finalidad es lograr que la propiedad cumpla con su función social y se establecen para el mejor condicionamiento del ejercicio de los derechos dentro de la ciudad, para una mejor convivencia social. Esta concepción es reconocida en otros ordenamientos jurídicos como el mexicano: "La propiedad deja a un lado su concepción individualista y excluyente para entender que, si bien es cierto, existe la propiedad privada, está delimitada por su función social que constitucionalmente debe cumplir. Por tanto, ahora el propietario no tiene la "libertad" para llevar a cabo un ejercicio omnipotente (arbitrario), sino que, necesariamente, la propiedad privada implica responsabilidades, obligaciones o cargas, en beneficio del interés general de la comunidad, como sucede en caso del urbanismo según la mención constitucional". Algo similar ocurre en España, que al respecto refiere: "El omnímodo derecho del propietario dentro de la concepción de la propiedad tradicional, permisiva de una actitud extrema de radical abandono del inmueble, sin perjuicio de la indemnización de daños a tercero que pudiera derivarse de esa incuria, ha sido sustituida por una concepción social de la propiedad, que impone al propietario una serie de deberes y cargas que, incluso, en determinados casos pueden ser lesivas por desbordar el contenido económico que la propiedad en cuestión comporta. De ahí que es legítimo establecer instrumentos para regular el mercado del suelo, los cuales inciden en el carácter absoluto de la propiedad, en la medida que el titular del mismo no puede hacer actividades que afecten el interés general. Dichos instrumentos son: el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

bancos de suelo. Todos ellos establecen ciertas restricciones a los propietarios del suelo, ya sea limitando el derecho a urbanizar, como en el caso de las afectaciones, o el valor del bien como en el anuncio del proyecto y la adquisición preferente. Respecto a la adquisición preferente, su finalidad es evitar la especulación del suelo y así impedir que suban de manera exagerada. El Municipio puede expropiar aquellos inmuebles cuyos precios de venta al público demuestren la existencia de incrementos injustificados en su valor e impedir abusos que distorsionen el mercado inmobiliario. Esta finalidad se encuentra recogida en el artículo 376 de la Constitución que prohíbe las prácticas especulativas en relación con el suelo: "Artículo 376. Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado". Con estos antecedentes la Comisión considera que es legítimo que en el Proyecto de Ley se incluyan instrumentos para regular el mercado del suelo, en especial la adquisición preferente.

4.5. Régimen institucional. 4.5.1. Rectoría. La Constitución de 2008 busca fortalecer al Estado en todos sus niveles de gobierno, para lo cual en su artículo 279 se desarrolla el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Dicho sistema se conforma por un Consejo Nacional de Planificación que se integra por todos los niveles de gobierno y que tiene por objetivo principal aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que permite coordinar y articular las competencias entre el Gobierno Central y los GAD. (Artículo 280). Este carácter coordinador y articulador de la planificación nacional se evidencia en otros artículos de la Constitución



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

tales como: Artículo 262, numeral 1; Artículo 263, numeral 1; Artículo 264, numeral 1; y, Artículo 267, numeral 1, que obliga a los GAD a planificar el desarrollo local y el ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional. Por otro lado, la Constitución en su artículo 141 otorga a la Función Ejecutiva, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y los planes que se creen para ejecutarlas. Esta norma es coherente con el artículo 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que establece la facultad de rectoría del Gobierno Central en el ámbito de sus competencias y de los GAD en el ejercicio de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, respetando el principio de unidad nacional. Por último, el artículo 415 de la Constitución le otorga al Gobierno Central la competencia de adoptar las políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo. Con esos antecedentes la Comisión considera legítimo que el ente rector de la planificación nacional y el ente rector de hábitat y vivienda tengan competencias compartidas con los GAD municipales respecto a la rectoría en temas de ordenamiento territorial y uso y gestión de suelo.

4.5.2. Regulación. La Constitución en el artículo 261 establece un catálogo de competencias exclusivas del Gobierno Central, que tienen incidencia directa en el suelo, las cuales son: 1. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; 2. Las políticas de vivienda; 3. El régimen de puertos y aeropuertos; y, 4. Los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. En tal virtud, la misma Constitución, si bien establece en el artículo 264, numeral 2 que la competencia de uso y ocupación del suelo es de los GAD, municipales el mismo obliga la articulación del ejercicio de esta



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

competencia con la planificación nacional. Además, el artículo 415 atribuye al Gobierno Central la adopción de políticas sobre ordenamiento territorial urbano y uso de suelo, competencias que se deben ejercer de manera coordinada con los GAD. Bajo esta realidad los GAD municipales y el Gobierno Central tienen funciones dentro de la competencia de uso y ocupación de suelo y, por tanto, la institucionalidad que se desarrolle para ejercer las facultades de esa competencia debe tomar en cuenta ese importante elemento. Por esta razón, el Proyecto de Ley establece un ente de regulación que tiene como principal característica el convertirse en el espacio de coordinación entre el Gobierno Central y los GAD. Sin embargo, para garantizar la autonomía local y, por tanto, las facultades de regulación y rectoría en su circunscripción territorial, el alcance de las normas que emita el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo solo puede establecer mínimos tendientes a proteger los derechos constitucionales a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la seguridad alimentaria. Estos mínimos que establece el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo se enmarcan dentro del principio de Unidad Nacional reconocido en el artículo 3, numeral 1 de la Constitución y que es recogido por el artículo 3, literal a) del Cootad que tiene entre sus facetas la unidad en la igualdad de trato que implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres. El principio de unidad guarda coherencia con el Estado constitucional de derechos y justicia que dispone que los derechos, se debe ejercer tomando en cuenta el principio de igualdad, según el artículo 11, numeral 2 de la Constitución. Dicho principio exige



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

que sin importar donde se encuentre un habitante del territorio ecuatoriano, debe existir un trato similar para el ejercicio de los derechos constitucionales. Por esta razón se debe contar con un organismo técnico que garantice ese principio en cuanto al uso y ocupación del suelo, dada la importancia que tiene este con respecto a la vivienda adecuada y digna, entre otros aspectos. Lo anterior implica que la normativa que emita el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo debe ser cumplida tanto por el Gobierno Central como los GAD municipales, pues las mismas se constituyen en una garantía normativa para los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad; y, la seguridad alimentaria. Esos mismos derechos serán los límites respecto a la normativa que se pueda emitir. Lo anterior significa que los GAD municipales podrán ejercer sus facultades de rectoría y regulación sobre el uso de suelo en sus territorios respetando estos mínimos, lo cual garantizará que la normativa urbanística de determinado cantón se adecue a la realidad física, social y cultural de sus habitantes. En conclusión, la Comisión considera que el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo permite que tanto el Gobierno Central como los GAD municipales, puedan coordinar y articular sus actuaciones puesto que quienes lo integran representan a ambos niveles de gobierno; y, por otro lado, garantiza el principio de unidad que protege a los habitantes, independientemente de su lugar de residencia.

4.5.3. Control. Respecto a la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se debe tener presente que el artículo 5, inciso final del Cootad establece en relación con la autonomía de los GAD: "su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales". Lo anterior significa que la existencia de los



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

organismos de control consagrados en la Constitución, como son las Superintendencias, no constituyen una vulneración a la autonomía de los GAD, en la medida que estos tienen la facultad de decidir de manera directa en los ámbitos de sus competencias exclusivas, pero sus decisiones y acciones están sujetas al control de los organismos nacionales competentes. En ese marco el Proyecto propone la creación de una Superintendencia que fundamentada en el artículo 213 vigila, audita y controla el correcto ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, y uso y gestión de suelo de los GAD y del Gobierno Central dadas las implicaciones económicas, sociales y ambientales que tienen las actividades vinculadas con esas atribuciones. "Artículo 213. Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley". Además, el control ejercido por la Superintendencia permite concretar el mandato del artículo 233 de la Constitución que establece que ninguna autoridad pública está exenta de responsabilidad administrativa por las actuaciones u omisiones en el ejercicio de su cargo. Además, de conformidad con el artículo 225, numerales 1 y 2 se incluye dentro de la administración pública a los organismos y dependencias del Gobierno Central y a los GAD. "Artículo 233. Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Artículo 225. El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado...". De conformidad con las estadísticas presentadas en el informe para primer debate existen actualmente importantes afectaciones a la ciudadanía respecto al correcto ejercicio de esta competencia, así tenemos por ejemplo, que en el año 2010, solo el 53,7% de viviendas tenían conexión con el sistema de alcantarillado para la eliminación de aguas servidas, el índice de necesidades básicas insatisfechas, a diciembre de 2014, es del 35,42% de la población; el déficit cualitativo de vivienda en 2014 alcanzó el 33,74%, mientras que el cuantitativo en 2012 llegó al 13,7%. En cuanto a las condiciones de dichas viviendas, solo el 48% tenía condiciones aceptables de habitabilidad, es decir, menos del 50%. Lo anterior implica que, en el 2010, 1.716.160 hogares habitaban en viviendas que no presentaban las condiciones físicas adecuadas para una vida digna. Esto hace indispensable la creación de un organismo de control que permita que la normativa sobre uso y ocupación del suelo, así como la planificación local sea adecuadamente acatada, lo que elevará la calidad de vida de los habitantes. Esto cobra mayor importancia en el Ecuador que se encuentra en una zona de riesgos naturales como los movimientos telúricos, erupciones e inundaciones, entre otros; para lo cual se necesita de un organismo que garantice que los GAD municipales realicen un efectivo control sobre el cumplimiento de las normas nacionales de construcción en las viviendas y demás infraestructura que se realice en sus jurisdicciones, con la finalidad de minimizar el impacto de estos



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

fenómenos naturales. Además, en vista que tanto el Gobierno Central como los GAD al ejercer sus competencias inciden en el suelo, se requiere de un organismo técnico e independiente para garantizar un control efectivo e imparcial. En ese contexto se requiere una autoridad nacional independiente que pueda hacer cumplir la ley a todos, siendo lo óptimo que esta sea una entidad que forme parte de la Función de Transparencia y Control Social. Por otro lado, el Proyecto de Ley garantiza el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 238 de la Constitución ya que la intervención de la Superintendencia se realiza luego de que el control ejercido por el organismo público no cumple la normativa vigente y la misma planificación local, tanto es así que la autoridad investigada puede enmendar su incumplimiento o comprometerse a solucionarlo en cualquier momento anterior a la resolución por parte de la Superintendencia. En conclusión, la Comisión considera que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo tiene un fundamento constitucional que se enmarca dentro de los principios de autonomía, subsidiaridad y la prohibición de exonerar la responsabilidad administrativa a los funcionarios públicos. Además se constituye en uno de los mecanismos necesarios para garantizar que tanto el Gobierno Central como los GAD acaten la normativa y la planificación local sobre el ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo. Sin embargo, en cuanto a las funciones específicas de dicha institución se concluyó que la relativa a dirimir controversias entre niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial y uso y gestión de suelo, se encuentra otorgada por la Constitución y la ley al Consejo Nacional de Competencias, por lo que se sugiere su eliminación. 4.6 Cambios realizados al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Lootugs), del primer debate. Durante



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

el primer debate se realizaron algunas observaciones tendientes a mejorar el contenido del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo las cuales son acogidas por la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, entre los cuales tenemos: 1. Se incluyeron algunas aclaraciones para proteger el suelo rural en sus diversos tipos como son el agroproductivo, el de protección ambiental y patrimonial, y el extractivo. De esta manera queda claro que la planificación municipal debe respetar estos valores que facilitan una correcta interrelación entre el campo y el sector urbano, pues la ciudad no solo constituye las edificaciones consolidadas, sino todo el territorio cantonal y del adecuado desarrollo de ambos espacios se logrará dotar a la ciudad de los servicios y bienes necesarios para su funcionamiento y el buen vivir de sus habitantes. 2. Se recoge la definición de una vivienda adecuada y digna la cual para que tenga esa denominación debe tener una estructura apropiada y acceder a los servicios públicos de soporte como agua potable, saneamiento adecuado; electricidad; y gestión integral de desechos. Lo anterior implica que toda urbanización que se proyecte realizar debe garantizar esas características, lo cual incluye a la vivienda de interés social. Además los GAD municipales en las regularizaciones de asentamientos humanos de hecho deben construir de la infraestructura necesaria para garantizar esos servicios. 3. Se establece una mejor gradación de sanciones que garantiza el principio de proporcionalidad. 4. Se establece el registro de residencia como un instrumento que permite que los GAD y demás organismos que realizan planificación puedan contar con información actualizada respecto a los asentamientos humanos, lo cual fortalecerá los catastros de los GAD municipales. 5. Se incluyó la obligación de respetar las normas



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

nacionales de construcción, la adopción de medida para mitigar los riesgos naturales y antrópicos, la protección del paisaje, a la soberanía alimentaria y el agua. 6. Con la finalidad de proteger el derecho a la propiedad se estableció regulaciones adicionales para que opere el derecho de adquisición preferente, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, el anuncio del proyecto, las afectaciones y el derecho de superficie. 7. Se aclara el plazo de la declaratoria de regularización prioritaria. 8. Se elimina la atribución de la Superintendencia de resolver conflictos de competencias. 9. Las Disposiciones Generales quinta y sexta se incorporaron al articulado. 10. Por último se mejora la redacción de varios artículos para aclarar su contenido y así alcanzar los fines que propone el Proyecto. 5. Conclusiones. Por los argumentos expuestos en el presente informe, se concluye que el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo debe ser aprobado para generar un marco normativo general que permita el correcto ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial y uso y gestión de suelo. 6. Recomendación. La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio considera que el presente Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo se enmarca dentro de la normativa constitucional y su inclusión en la legislación ecuatoriana es necesaria y conveniente, por lo que se permite presentar al Pleno de la Asamblea Nacional el presente informe para su discusión en segundo debate. Suscriben el presente informe, el asambleísta Richard Calderón, el asambleísta Fausto Terán, el asambleísta René Caza, el asambleísta Ulises de la Cruz, la asambleísta Alexandra Ocles, el asambleísta Carlos Rodas, el asambleísta Octavio Villacreses, el asambleísta ponente es el señor



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

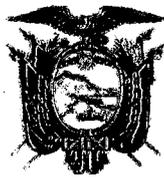
*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

Presidente de la Comisión, asambleísta Richard Calderón Saltos". Hasta ahí el texto, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Señora Secretaria, tiene la palabra Asambleísta ponente, asambleísta Richard Calderón.-----

EL ASAMBLEÍSTA CALDERÓN SALTOS RICHARD. Compañeras y compañeros asambleístas: En nombre de la Comisión de Gobiernos Autónomos, me voy a permitir poner en consideración de ustedes el informe para segundo debate de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. ¿Cuáles son los objetivos de esta importante ley? Primero, establecer una institucionalidad que permita el ejercicio racional, coordinado, articulado, sistémico, eficiente de las competencias de ordenamiento territorial que son ejercidas por diferentes niveles de gobierno y la competencia de uso y gestión de suelo, anclar el proceso de ordenamiento territorial a una agenda nacional de desarrollo, también anclar todo este proceso de ordenamiento territorial al interés público antes que el interés únicamente privado, generar instrumentos, herramientas que posibiliten la construcción de la ciudad como una construcción colectiva y al servicio de todos sus habitantes, definir los instrumentos necesarios para evitar el manejo inequitativo, excluyente y discrecional del suelo y sobre todo garantizar el derecho al hábitat, una vivienda digna, adecuada y segura. Quisiera hacer un breve diagnóstico de cuál es la situación en cuanto al manejo, uso y gestión del suelo en el país. ¿Qué es lo que tenemos actualmente? Tenemos la construcción de ciudades con precariedad, con falta de acceso a servicios básicos, ciudades excluyentes e inequitativas y una desarticulación entre los niveles de gobierno. Algunos de los indicadores, entre el año dos mil uno



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

y el año dos mil diez que es la fase intercensal, la vivienda inadecuada ha bajado solamente del cincuenta y seis al cuarenta y cinco por ciento, es decir, todavía existe un alto índice de vivienda inadecuada en el país, en cuanto a servicios básicos, la atención en agua potable ha subido del cuarenta y siete al cincuenta y cinco por ciento y en alcantarillado del cuarenta y ocho al cincuenta y tres por ciento, cerca de la mitad de viviendas en el país todavía tienen desabastecimiento de agua segura y conexión a alcantarillado, no se aplica las normas de construcción, lo que ocasiona que seamos vulnerables a efectos de desastres naturales como terremotos, fenómeno de El Niño, deslaves, inundaciones, erupciones. Revisando los planes de ordenamiento territorial y desarrollo de ciento veinticinco municipios, el setenta y cuatro por ciento hace algún análisis de riesgo y solo la mitad de estos ciento veinticinco municipios adoptó efectivamente medidas para la prevención de riesgos. Si comparamos el fenómeno de El Niño del noventa y siete, noventa y ocho con el dos mil dieciséis, vemos que ha disminuido sustancialmente el número de viviendas destruidas, de cerca de cinco mil a ciento ochenta viviendas y el número de fallecidos de doscientos ochenta y seis a treinta, eso se debe a que en efecto, por la planificación y la inversión en prevención, especialmente en proyectos multipropósito, tales como el Bulu Bulu, el Chone, Naranjal, Cañar se ha disminuido la vulnerabilidad por efectos de El Niño. En cuanto a sismos, uno puede ver en la historia del país el sismo de Ambato, de Baeza y el último de Manabí con una importante afectación, en el caso del sismo del dieciséis de abril, seiscientos cincuenta y cuatro fallecidos, dieciséis mil heridos, sesenta y tres desaparecidos y un importante número de edificaciones, cerca de siete mil viviendas afectadas. En Chile a partir de mil novecientos ochenta y cinco, se aplicó la norma cuatrocientos treinta y tres que ha sido



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

actualizada permanentemente y que a diferencia de Haití que son dos casos extremos, ha disminuido sustancialmente el número de víctimas y la afectación a viviendas a pesar de haber sido en el caso del sismo del dos mil diez, mucho más fuerte en relación al de Haití. Solo para comparar cifras, en Haití con siete coma cero de intensidad, trescientas dieciséis mil víctimas y en Chile con ocho punto ocho apenas en comparación relativamente, quinientas veinticinco víctimas, es porque en Chile se aplica esta norma que además la emite el Ministerio de la Vivienda. En cuanto a sentimientos humanos, de hecho podemos ver que setecientos veintinueve mil hogares de acuerdo a la información del Sistema Nacional de Información, es decir, un veinte por ciento de los hogares se encuentran ubicados en asentamientos urbanos, de hecho con los graves problemas de abastecimiento de servicios básicos e inseguridad. En Guayaquil existen estudios que antes de la década de los setenta, estos asentamientos informales sumaba ochocientos dieciocho hectáreas, en la década de los años dos mil sumaron ocho mil hectáreas, es decir, se han incrementado en diez veces. En el caso de Quito, se ha sextuplicado el número de asentamientos informales, pasando de ochenta y siete a seiscientos dieciséis, podemos ver aquí en esta imagen el acelerado proceso de urbanización, si comparamos el año noventa que teníamos un cincuenta y cinco por ciento de población urbana al año dos mil diez con un setenta y dos por ciento y, sobre todo, el crecimiento acelerado de ciudades intermedias. Este es el caso de la mancha urbana del cantón Quevedo, en donde se ha ampliado de manera desordenada. Uno puede ver gráficamente el caso de Esmeraldas, ha pasado en mil novecientos ochenta y tres de setecientos veintinueve hectáreas a mil ochocientos noventa y nueve hectáreas. En el caso de Manta de igual manera, de mil trescientas a cinco mil novecientas, prácticamente se ha



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

quintuplicado el número de hectáreas habitadas. En Guayaquil igual de entre mil novecientos ochenta y siete y el dos mil doce, de doce mil a treinta mil, y uno puede ver en este gráfico, en el siguiente, como el problema de la tasa de crecimiento urbano no es solamente en las ciudades grandes, sino sobre todo el ritmo en ciudades intermedias, especialmente en el Oriente ecuatoriano por efectos de la inversión petrolera y ciudades como fronterizas, el caso de San Lorenzo, Atacames, Montecristi, lo que implica la necesidad de que estos municipios cuenten con la herramienta necesaria y la normativa para poder racionalizar el crecimiento urbano. Uno de los indicadores más importantes que tiene que ver con la calidad de vida en las ciudades, son los metros cuadrados por persona de áreas verdes, lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud es nueve metros cuadrados por persona, solo diez de los doscientos veintiún municipios tienen este índice, el promedio nacional es de cuatro punto setenta y nueve, es decir, todavía debemos caminar hacia un cincuenta por ciento más de metros cuadrados por área verde. En cuanto ya a la institucionalidad se ha notado una duplicidad de funciones, dispersión en el ejercicio de las competencias, débil sinergia en cuanto a planificación y el ejercicio de políticas públicas y desconexión entre el desarrollo local y el desarrollo nacional especialmente en lo que tiene que ver a lo territorial y al tema del suelo. El Proyecto de Ley tiene seis títulos importantes, me voy a referir al primero que se refiere a los derechos. La Constitución determina el derecho a la ciudad, a la vivienda adecuada y digna, a la accesibilidad especialmente para personas con discapacidad, a bienes y servicios de calidad, a un ambiente sano. El segundo título tiene que ver con el ordenamiento territorial, todos los niveles de gobierno tienen esta competencia, por eso es importante que se pueda articular en función de las responsabilidades de cada nivel de



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

gobierno, para que estos planes de ordenamiento sean efectivos y sobre todo tengan el carácter de vinculante, algunos instrumentos para el ordenamiento territorial en el ámbito supranacional, planes fronterizos por ejemplo, en el plano nacional la estrategia territorial nacional principalmente y en el ámbito local los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. En cuanto al uso y la gestión del suelo, si uno revisa el artículo cuatrocientos quince y el artículo doscientos sesenta y cuatro, numeral uno, de la Constitución, se establece claramente que existe la necesidad de la articulación en cuanto al crecimiento urbano de estos dos niveles de gobierno. ¿Qué es lo que plantea el Título III? Es todo lo que significa planificación del suelo, aquí es importante señalar, por ejemplo la clasificación del suelo urbano y rural, este es el caso de San Vicente. Uno ya puede con esta normativa tener claridad de qué es suelo urbano, qué es suelo rural y qué es suelo de expansión, con la finalidad de regular adecuadamente el crecimiento de las ciudades puede subclasificar el suelo urbano. El suelo consolidado, no consolidado y de protección, en el caso del suelo rural, suelo de producción, de protección, suelo rural de expansión, también polígonos territoriales para tratamientos especiales, planes parciales, usos específicos dentro de estos planes. Luego el cuarto título tiene que ver ya con la gestión del suelo. Se le brinda a los municipios varios instrumentos para que puedan gestionar adecuadamente el suelo, por ejemplo, reajustes de terrenos, integración inmobiliaria, anuncio de proyectos, bancos de suelo para garantizar vivienda social, regularización prioritaria y también concesión onerosa de derechos cuando cambie el suelo de rural a urbano o cuando se autoriza y en efecto así solicita el ciudadano un incremento de edificabilidad. El régimen institucional, a nivel nacional se plantea el ordenamiento territorial con la rectoría de la Senplades y en cuanto a



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

hábitat, desarrollo urbano, la rectoría nacional la ejerce el Miduvi, la regulación la establece el Consejo Técnico con mínimos, con estándares generales para que puedan ser aplicados por parte de los municipios y el control y sanción por parte de la Superintendencia basados en el artículo doscientos trece de la Constitución. En la rectoría local, el ordenamiento territorial está a cargo de los gobiernos locales y el uso y gestión de suelo por cada municipio, el control, la regulación, la gestión y la planificación por parte de los municipios. Algunos cambios con respecto al primer debate, se mejoraron las definiciones por ejemplo de vivienda adecuada, la definición de ciudad, se agregaron algunos derechos tutelados como el derecho a la propiedad, se hace referencia ya a las normas ecuatorianas de construcción como una necesidad impostergable en cuanto a su aplicación, el tomar en cuenta los riesgos naturales y antrópicos también, la eliminación de la captura de plusvalía, se aclara el plazo para la declaración de regularización prioritaria, se elimina la atribución de la Superintendencia para resolver conflictos de competencia, se incluye el registro de residencia, una mejor gradación de las sanciones, se modifica el artículo cuatrocientos veinticuatro. Para concluir, quiero indicarles que el Ecuador es uno de los países más atrasados en normativa de suelo, ya países como Chile, Uruguay, Colombia, México han dado cuenta de que con una ley adecuada de suelo se puede prevenir de manera más eficiente ciertos riesgos que tenemos los países como el nuestro que se encuentran amenazados por sismos, por inundaciones, por erupciones de volcanes. Es fundamental que esta competencia de uso y gestión del suelo se la ejerza con responsabilidad y para esto se crea una institucionalidad basada en la Constitución. Los ecuatorianos tenemos derecho a una vivienda adecuada, digna y segura y esto es fundamental precautelar a través de una normativa, obviamente será necesario el trabajo en la



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

cultura ciudadana y en el compromiso de otras instituciones del Estado, como Asamblea, como Comisión, es fundamental proponer al país esta normativa que en los momentos actuales y frente a las amenazas de la falta de planificación, constituye una urgencia para el Ecuador. Muchas gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta ponente. Vamos a dar inicio al debate con la intervención de la asambleísta Alexandra Ocles.-----

LA ASAMBLEÍSTA OCLES PADILLA ALEXANDRA. Gracias, señora Presidenta. Colegas asambleístas: Efectivamente, la discusión de esta Ley en este día, nos plantea una serie de iniciativas, pero también una serie de reflexiones alrededor de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados. Creo que una primera pregunta que uno tiene que hacer y responder es ¿por qué es necesaria esta norma? y es necesaria esta norma precisamente porque muchas veces la población está acostumbrada a vivir de forma informal y esa informalidad y esa construcción y creación de las ciudades, responde a esa necesidad urgente de la población de satisfacer sus necesidades de vivienda, de servicios básicos. Por tanto, esta norma plantea entregar a los gobiernos autónomos descentralizados una serie de herramientas a fin de promover una adecuada planificación, a fin de contar con parámetros de calidad urbana en la relación al espacio público, a fin de contar con una adecuada gestión y uso del suelo y sobre todo de un ordenamiento territorial que efectivamente garantice el derecho a la ciudad. ¿Qué es este derecho a la ciudad que además transversaliza esta ley? Ya nuestra Constitución en los artículos treinta y treinta y uno nos plantea el hecho



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

de que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, además tenemos el derecho al disfrute pleno de la ciudad. Estos aspectos continuamente son vulnerados y la Carta del Derecho a la Ciudad, la Carta Mundial nos dice que ese derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Uno de los aspectos reiterados que ha generado esta Ley, es la discusión alrededor de la vulneración de la autonomía municipal y uno podría preguntarse también ¿qué autonomía? Aquella que continuamente permite en ocasiones la especulación del suelo, aquella que permite se instalen en las ciudades asentamientos irregulares, aquella autonomía que permite la inobservancia de la ley, creo que eso es uno de los aspectos vitales y ya más adelante la ley nos explica claramente cómo desde los diferentes niveles de gobierno es posible articular la acción a fin de garantizar el derecho a la ciudad. Pero también el Cootad dice claramente en el segundo inciso del artículo cinco, que esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria, en ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. Compañeros, compañeras, ninguna norma será suficiente si no logramos garantizar la vida de la gente, lo que hemos visto en estos días a partir del terremoto del dieciséis de abril, como decía, nos genera una serie de reflexiones en esta línea de poder promover el derecho a la ciudad, pero que además podamos contar con herramientas técnicas que le permitan a los gobiernos autónomos descentralizados planificar adecuadamente, promover un ordenamiento territorial y tener una adecuada gestión y uso del suelo. Uno de los aspectos que le quiero sugerir al ponente, a nuestro compañero Richard Calderón, es en el artículo ochenta y cuatro poder incluir en el caso de la vivienda de interés



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

social, poder incluir a los pueblos y nacionalidades junto con las personas de atención prioritaria. Otros de los aspectos, volvemos ya a lo que se mencionaba hace un momento, a la autonomía municipal, seguro en este escenario como decía, ninguna norma va a ser suficiente para garantizar la vida de la gente. Pero también creo que es importante conocer un ejemplo real, el Estatuto de la Ciudad que está presente en Brasil, una norma vigente en Brasil que responde y se aplica en todo el territorio nacional y que los estados, cada uno de los estados que hacen parte de Brasil cumplen con esa norma, la planificación, la regulación, la normativa local se acopla a la norma nacional y eso no vulnera la autonomía municipal, eso no le quita competencias a cada uno de los gobiernos locales a fin de dar cumplimiento a su intervención en cada una de las ciudades. Ese Estatuto de la Ciudad que correspondería en nuestro contexto a la Ley de Ordenamiento Territorial, en su texto plantea una serie de herramientas a fin de garantizar el gobierno democrático de la ciudad, es lo mismo que nosotros estamos planteando en este momento a través de la Ley de Ordenamiento Territorial, herramientas para el gobierno democrático de la ciudad. Como decía este Estatuto siendo nacional es aplicado en lo local y de la misma manera nosotros estamos estableciendo esta norma, para que pueda ser en el marco de la legislación local activada y pueda tener incidencia en cada una de las ciudades. Cómo entonces no plantear una normativa que quiere erradicar esta especulación del suelo, cómo no plantear una normativa que pretende erradicar los asentamientos irregulares que ponen en riesgo la vida de la gente, siendo nuestro territorio, un territorio que es altamente vulnerable por distintos fenómenos volcánicos, sismicidad, inundaciones. Cómo no entonces establecer medidas que aseguren ese derecho a la ciudad, pero que sobre todo aseguren la vida de la gente.



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

Frente a estas situaciones es que esta normativa pretende establecer estos mecanismos y también a través de la institucionalidad que plantea tanto el Consejo Técnico como la Superintendencia, posicionar estas herramientas, este proceso de acompañamiento y de asesoramiento que el Consejo Técnico establecerá a través de los distintos instrumentos, los instrumentos de ordenamiento territorial, los planes urbanísticos complementarios, los instrumentos de gestión y uso del suelo a fin de que efectivamente en esta diferencia de municipios establecidos en nuestro país, porque no es lo mismo la capacidad del Municipio de Quito, de Guayaquil o de Cuenca frente al Municipio de Mira, por ejemplo, o el Municipio de Déleg, municipios muchísimos más pequeños que no siempre cuentan con la capacidad técnica y profesional para responder a procesos tan complejos como es la planificación urbana, como es el ordenamiento territorial y como es también la gestión y uso del suelo. Pero quizás vale la pena ya para concluir, referirme a lo que plantea el artículo ochenta y nueve.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene un minuto, Asambleísta.....

LA ASAMBLEÍSTA OCLES PADILLA ALEXANDRA. ...la rectoría de este proceso, obviamente en la política nacional la tiene el Gobierno Nacional a través de la entidad que emite políticas nacionales de hábitat y de vivienda. Pero sobre todo, compañeros asambleístas, los gobiernos autónomos descentralizados en sus respectivas jurisdicciones, tienen la definición y la posibilidad de emitir política local en lo relativo al ordenamiento territorial, a la gestión y uso del suelo y a la planificación urbana y además lineamientos que se establecen en el propio Cootad, por tanto quiero reiterar que esta Ley no vulnera, no atenta contra la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

autonomía municipal como se ha repetido en distintos espacios y en distintos escenarios. Muchas gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra asambleísta Henry Cucalón.-----

EL ASAMBLEÍSTA CUCALÓN CAMACHO HENRY. Señora Presidenta, señoras y señores legisladores, señor Presidente de la Comisión, don Richard Calderón: Para enfrentar la crisis y los duros momentos que está viviendo al país, al centralismo no se le ocurrió mejor cosa que con renovado ímpetu recurrir a la fórmula fracasada. No parar de subir impuestos y de crear más burocracia y más gasto público de forma ineficiente e inútil y para esto se presta de este Proyecto de Ley que claramente conculca el artículo doscientos treinta y ocho de la Constitución que es la garantía de la autonomía de los municipios. Por ahí vi que se le perdió ese artículo a un buen amigo, pero es el doscientos treinta y ocho de la Constitución que guarda estricta concordancia con el artículo doscientos sesenta y cuatro, numeral dos, que se refiere a la competencia exclusiva de uso, regulación y control del suelo. Todo esto para menoscabar justamente esa competencia, con el objetivo de garantizar el estatismo y la concentración de poder. En esa línea el principal argumento es el artículo cuatro quince tantas veces citado de la Carta Magna que establece: "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". Sobre esta equívoca interpretación vale precisar, las políticas integrales no excluyen el



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

ejercicio de las competencias, tanto el Gobierno Central como los gobiernos municipales, del Gobierno Central en materia de ordenamiento; por supuesto que también la tiene, pero en el uso, gestión y control del suelo es, privativa municipal y la Constitución así lo garantiza. Lo cual tampoco obsta para que pueda haber entre los distintos niveles de gobierno la debida articulación en pos del interés general, pero si existiera alguna duda legítima la puedo comprender. La misma Constitución en el artículo cuatrocientos veinticinco prescribe, que en caso de divergencia o contradicción se estará siempre a las competencias municipales; se estará siempre a la titularidad de las competencias exclusivas, es decir, un in dubio a favor de los municipios del país, cuatrocientos veinticinco de la Constitución. Pero como no es suficiente el artículo cuatrocientos quince, han tenido para poder tergiversar de forma perversa las competencias del Gobierno Central y del gobierno municipal, han tenido que vincular la competencia y rectoría en materia de hábitat y vivienda, que sí la tiene el Gobierno, vincular la vía trampolín jurídico con el uso del suelo de los municipios. La prueba está en el artículo ochenta y nueve del Proyecto: Rectoría del uso y la gestión del suelo. Las políticas de hábitat incluirán lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones, definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales. Por ahí escuché la palabra vinculante, más peligrosa aún, es decir, es evidente que quieren mezclar temáticas distintas y de esta manera el Gobierno puede intervenir en el desarrollo urbano de cada una de las ciudades, no la articulación, no la coordinación que yo saludo y que yo



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

requiero, sino la intromisión y es más, es tan lapidario que somete la autonomía no de los alcaldes sino de los concejos municipales representados por los asambleístas de la ciudad que se denominan concejales; los ponen sometidos a las regulaciones que va dictar entidades en la práctica del Gobierno Central. En base a ello se intenta justificar la creación burocrática de un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, desde su nombre inconstitucional, porque no puede regular algo que la Carta Magna predispone que es para otro nivel de gobierno con garantía de carácter constitucional. Tanto es así que en el mismo Proyecto, artículo cinco, se consagran los principios rectores, la rectoría en que establece que la autonomía municipal está supeditada a las regulaciones del consejo, más claro no canta un gallo. Pero para rematar y concretar la intromisión y la lesión a la autonomía municipal, no basta con regularla, tenía que controlarla e inclusive castigarla, para lo cual se inventan una aberración centralista que es la Superintendencia de Control, Uso y Gestión del Suelo, uno además desde su nombre por fuera y al margen de la ley. Esta Superintendencia que en la práctica va a hacer el Ochoa de los municipios del país, quiere mediante multas interferir en la gestión municipal, indicando que no hay otro nivel de gobierno que lo pudiera hacer, lo cual es falso. Parten de un sofisma, de una falsa generalización de la incapacidad total de los municipios del país de poder determinar, de poder ejercer por sí mismo sus competencias y no estoy hablando de casos particulares ni coyunturales, estoy hablando de la manera conceptual como debe ser el tratamiento de una norma de efectos generales, inclusive se malinterpreta el artículo cinco, esto es sobre la base de los criterios. El artículo cinco del Cootad, que se refiere a la autonomía administrativa, política, financiera de los gobiernos locales, en el sentido que el ejercicio de las competencias no excluye la acción de



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

control de los gremios nacionales, por supuesto que no excluye, pues, en el ámbito de sus competencias constitucionales, por ejemplo, la Contraloría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llamado también Quinto Poder, que tiene rango constitucional, pero una Superintendencia creada por ley, norma jurídica inferior a la Constitución no puede controlar y sancionar a una que tiene jerarquía constitucional. Ese es el fondo del debate, debemos tener en cuenta, compañeros legisladores, que parte del fondo del problema, evidentemente es la ineficacia o la falta de acción en el cumplimiento de las normas, pero eso no es por ausencia de ley, eso por mala calidad en muchos casos de los representantes seccionales, así como también lo hay en otros niveles del Gobierno. Pero actualmente ya existen las herramientas de control para aquello en todo orden desde el punto de vista de la Contraloría General del Estado, del Consejo de Participación, en la vía administrativa a través de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en la vía constitucional a través de la Corte Constitucional, inclusive el mismo Cootad establece que el Consejo Nacional de Competencias tiene la facultad de dejar a un lado a un Gobierno por ineficacia en la prestación de un servicio público. Ya está en el Cootad obviamente debido y motivado, esto sin dejar a un lado el control político que ejerce la asamblea local denominado Concejo Municipal de las normas que dictan ellos, porque los usos de suelo no nacen de un acto administrativo del alcalde, sino de un acto normativo denominado ordenanza que tiene dos debates y sanción, parecido en menor jerarquía al trámite de una ley. Señora Presidenta y colegas legisladores, siempre he apoyado la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial, creo en el requerimiento de una Ley de Uso, del Suelo que le dé los instrumentos, que le dé las herramientas a los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

municipios del país, para poder de mejor manera servir a los ecuatorianos y poder dejar el mejor, pero el mejor de la calidad del servicio, inclusive gran parte de la ley, por no decir toda menos el régimen institucional, va en esa vía.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta.....

EL ASAMBLEÍSTA CUCALÓN CAMACHO HENRY. ...y el señor Presidente, es consciente que he aportado en ese sentido, porque creo que así debe ser. Sin embargo rechazo la imposición, rechazo la sumisión y rechazo el tutelaje que se quiere imponer en estas circunstancias vía legal, para que el estatismo ponga su manotazo burocrático sobre instituciones en este caso en los gobiernos locales que la Constitución respalda y que el pueblo ecuatoriano también. Y en ese sentido, sin perjuicio que la Ley fundamental en su artículo cuatrocientos veinticuatro dispone que toda norma que contrarie los preceptos constitucionales carece de eficacia, es decir estamos obligados a no vencerlos, estoy seguro que más temprano que tarde estos dos mamotretos jurídicos institucionales que cree esta Ley, Superintendencia y Consejo, al igual que todo el andamiaje jurídico estatista deberá ser derogado. Muchas gracias, señora Presidenta.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra, asambleísta Fausto Terán.....

EL ASAMBLEÍSTA TERÁN SARZOSA FAUSTO. Señora Presidenta. Buenas tardes colegas asambleístas. Antes de entrar a dar mis aportes, el colega asambleísta Cucalón dice y se refiere a que con esto estamos violando la autonomía de los municipios y el hace referencia al artículo



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

dos treinta y ocho de la Constitución, que dice: "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (...)". Voy para esto a recoger un documento del mismo asambleísta Cucalón que presenta como informe de minoría y en el que dice: Autonomía política, poder de decisión. ¿Esta ley a quien le está quitando poder de decisión? Si la decisión de la planificación es de los municipios. Administrativa y él dice, poder de ejecutar lo decidido. ¿Quién va a tener que tomar o ejecutar la planificación que ellos están presentando? Los gobiernos autónomos municipales. Financiera. Los recursos. Quien los va administrar son los gobiernos autónomos municipales. Entonces, donde estamos yéndonos contra la autonomía de los gobiernos autónomos municipales, acaso será que lo importante para ellos es que no exista una institución que les controle, una institución que les diga, señores sus competencias están ahí y tienen que trabajar para ellas, ese es el principal argumento del compañero Asambleísta. Si pues, hay que decirle, acaso todos, absolutamente todos no tenemos alguien que nos controla, acaso en aspectos de ambiente no hay un Ministerio rector que también dicta normas y ahora por una Superintendencia nos están diciendo que ya estamos creando puestos. Lo que queremos es que las leyes que están hechas sean puestas y se ejecuten y para eso se necesita un órgano de control, que lamentablemente algunos gobiernos municipales irresponsables no lo poden en práctica. Es necesario decir, conciudadanos, que esta Ley ayuda a implementar instrumentos de planificación y política pública, útiles para el desarrollo sostenible del país y bajo estos puntos podré indicar. El primero, este Proyecto desarrolla a través de estándares técnicos una clasificación y sub-clasificación de los suelos que no tenemos, tanto en la parte urbana como en la parte rural, eso es



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

importante si queremos hablar de un Proyecto de Ley, veamos los beneficios, las bondades, la normativa técnica que estamos dando a los gobiernos municipales. Otro aspecto muy importante de este Proyecto de Ley, es el hecho de establecer de manera obligatoria la creación de un catastro nacional integrado, que tiene que ser generado por los gobiernos autónomos municipales y tiene que ser actualizado este catastro, para tener una plataforma general y que pueda ser utilizado tanto por las instituciones públicas como privadas y también por la ciudadanía. Eso es lo importante que estamos planteando también en este Proyecto de Ley. Otro aspecto importante también es el hecho de la concesión onerosa, mediante la cual los gobiernos autónomos garantizan la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano. Básicamente esto se genera por los cambios de suelo, tanto de rural a urbano. Otro de los factores importantes de este Proyecto de Ley, también es que permite fijar avalúos de los inmuebles en zonas de influencia de las obras públicas, a fin de evitar sobrepuestos como lo que ha pasado en San Antonio de Pichincha, lo que ha pasado en la vía San Lorenzo que vamos con la obra pública. Antes de la obra pública eso por un ejemplo cuesta dos dólares el metro, pero al momento que ya se anuncia el Proyecto sube a treinta, cuarenta y tiene que pagar el Estado, a más de ir con la obra tiene que pagar un exceso, un sobre precio de esos predios. Eso entre las bondades y si me gustaría también, señora Presidenta, proponer, proponer al Presidente de la Comisión, que en el artículo noventa y dos que es la conformación del Consejo Técnico, se establece al representante del Miduvi, de Senplades y un representante de AME, pero creo que también es importante que esté un representante de la sociedad civil, es decir, a través de Participación Ciudadana. Otro aspecto también importante y



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

pido que se incorpore una transitoria en este Proyecto de Ley, en la Ley de Tierras se incorporó la transitoria séptima que hace referencia a dar un plazo para que se titularicen todas las tierras estatales. En esta Ley de Ordenamiento Territorial es importante también incluir una transitoria, en la que también se dé un plazo a los municipios para que den instrumentos, para que se titularice también los predios particulares o que no sabemos también cuántos predios en la parte rural existen solamente con promesa de compraventa, de herencias o en derechos y acciones, y esa gente no puede acceder a créditos porque es dueña de algo, pero también no es dueña de nada. Creo que es necesario que en esta Ley se incluya una transitoria para dar solución a esas tierras que más se da en la parte rural. Finalmente, creo y considero que este Proyecto de Ley articula una mejor acción tanto entre el Gobierno Central, como los gobiernos autónomos descentralizados municipales y ayuda a una mejor formación y planificación del territorio ecuatoriano. Muchísimas gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señor Asambleísta. Suspendemos la sesión número trescientos ochenta y seis del Pleno de la Asamblea Nacional. Señora Secretaria, reinstalamos a las catorce horas treinta.---

LA SEÑORA PRESIDENTA SUSPENDE LA SESIÓN CUANDO SON LAS TRECE HORAS VEINTITRÉS MINUTOS.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señores asambleístas, buenas tardes. Vamos a reinstalar la sesión. Señora Secretaria, verifique el quorum.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Buenos tardes, señora Presidenta. Buenas tardes, señoras y señores asambleístas. Señoras y señores asambleístas,



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

por favor, sírvanse registrarse en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaria. Gracias. Ochenta y cinco asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Sí tenemos quorum.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA REINSTALA LA SESIÓN CUANDO SON LAS QUINCE HORAS UN MINUTO.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Vamos a continuar con el debate. Tiene la palabra, asambleísta René Caza.-----

EL ASAMBLEÍSTA CAZA TIPANTA RENÉ. Gracias, señora Presidenta. Señoras y señores asambleístas, muy buenas tardes. Citando diferentes acepciones, se puede decir que el ordenamiento territorial es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los distintos actores sociales, económicos y políticos para la ocupación ordenada del territorio, orientadas al desarrollo integral y sostenible que garantice el bienestar común y un ambiente sano para la mejora de la calidad de vida de la población. Decir también que el ordenamiento territorial tiene como fin complementar la dimensión económico social con la dimensión territorial, encargándose de planificar el territorio, recomendar las estrategias para su desarrollo, las áreas que se puede urbanizar, las intervenciones urbanísticas que se deben realizar, los servicios públicos que se pueden mejorar, los usos más adecuados para aprovechar el espacio sin destruir los recursos naturales, las áreas que se deben proteger y los recursos que se deben invertir. Se ha dicho sobre esta Ley, que hoy día debatimos, que tiene un afán centralista. Le invito a recordar que el reto de los países ha sido disponer del marco normativo



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

y las metodologías para implementar las políticas adecuadas de ordenamiento territorial en los distintos niveles de gobierno, incluso de países que tienen un régimen federal como es el caso de México o de Brasil. Durante el debate de la Ley de Ordenamiento Territorial, representantes de colegios profesionales de arquitectos, de ingenieros, promotores inmobiliarios, organizaciones barriales y cooperativas, asambleístas también del antioficialismo han reconocido la importancia y extrema necesidad de esta Ley de carácter nacional que lo que pretende es entregar los instrumentos necesarios para armonizar, para articular los mandatos constitucionales sin afectar la autonomía y descentralización que ha emprendido el Ecuador; importancia de una Ley que norme el artículo doscientos sesenta y cuatro punto uno de nuestra Constitución que entrega a los gobiernos municipales la competencia de formular los 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, es decir, es necesario una ley nacional que articule los diferentes niveles de la planificación que establece la Constitución con el precepto, también, constitucional que establece la función social y ambiental de la ciudad y el territorio con los derechos del buen vivir, a la educación, hábitat y vivienda, salud, derechos que consta en los artículos doce al treinta y dos de nuestra Constitución. Necesitamos una ley, entonces, que establezca medidas en beneficio de una sociedad más incluyente que define el marco legal para que los gobiernos autónomos puedan ejecutar su propio modelo territorial, una ley que sea como un paraguas que unifique conceptos como el de los planes parciales, las unidades de planificación urbana, etcétera. Una ley que contenga mecanismos para el cumplimiento de los planes de uso del suelo, las normas de construcción, el control de las



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

edificaciones, todo con el fin de precautelar la vida y el derecho de todos los pobladores a un hábitat seguro y saludable. Particularmente, mi insistencia durante estos debates ha sido para que la Ley de Ordenamiento Territorial contenga claros instrumentos de gestión urbana de alcance general y de obligatorio cumplimiento para todos los gobiernos autónomos descentralizados, pero también del Gobierno Central que precise la manera como se asegura el Gobierno Central el cumplimiento de sus competencias exclusivas de educación, salud, vivienda que está contemplado en el artículo veintiuno, literal seis, de la Constitución, garantizando suelo urbano planificado para las escuelas del milenio, los hospitales, las unidades de policía comunitaria y para el hábitat y vivienda popular, de tal forma que se eviten las modificaciones que se dan a los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo por los intereses de las mayorías ocasionales de los gobiernos autónomos descentralizados y también de los distritos metropolitanos. Un tema trascendente para los sectores que represento, es el énfasis que se ha dado para preestablecer en las ciudades, zonas especiales de planificación para servicios y vivienda popular, acompañados con medidas que presione a los propietarios de la tierra a urbanizar sus terrenos en plazos adecuados, permitir al Estado adquirir tierra urbanizable que sean entregadas a organizaciones sociales de producción social del hábitat o asociarse con los propietarios en proyectos urbanísticos de hábitat y vivienda popular, orientadas a los sectores menos favorecidos con lo cual se lograría que el Estado sea, efectivamente, un ente regulador y planificador de los precios del mercado del suelo, además de garantizar el derecho al suelo sin el cual no hay derecho a la vivienda y peor aún derecho a la ciudad. Otros puntos de vital importancia que, de igual manera, he procurado defender en la

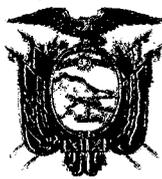


## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Comisión, son el cumplimiento del mandato constitucional de la participación protagónica, individual y colectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones. En la planificación y gestión del ordenamiento territorial, así como en el establecimiento de mecanismos para la presentación de propuestas y proyectos en los diferentes niveles de gobierno, municipal y nacional, porque también, de igual manera ordenar el territorio no es solo cuestión del Gobierno o de los técnicos o de los asesores. También, el hecho de que la Ley debe explicitar el reconocimiento al barrio como la unidad básica de participación en el ordenamiento territorial y la gestión del suelo, asunto que también en la Constitución está debidamente establecido. Para concluir, quiero señalar que el Proyecto de Ley es una iniciativa integral, moderna y que democratiza el acceso al disfrute del territorio y su ocupamiento, que crea un conjunto de instrumentos y define categorías, como por ejemplo la preservación, la densificación, la vivienda digna, zonas especiales de interés social, adquisición preferente y la producción social del hábitat. Estoy seguro que este marco legal que conforma la Ley de Ordenamiento Territorial facilitará la generación de programas donde efectivamente podamos plasmar la integración socio espacial. Una Ley que estoy seguro, también, que será base para la formulación de otra normativa que necesitamos elaborar sobre la producción social del hábitat, cuyo objetivo, además de atender con calidad el déficit habitacional de los sectores populares, sea construir ciudades inclusivas, democráticas, heterogéneas integradas socio y espacialmente, desterrando para siempre la permanente expulsión del pueblo a vivir en la periferia sin servicios o sin infraestructura. Una ley que conectada con el banco del suelo que hoy estamos creando en esta normativa de ordenamiento territorial, contemple la financiación permanente, tasas de interés, plazos



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

de financiación, apoyos técnicos interdisciplinarios, metrajés y estándar de confort de las viviendas, modalidades de tenencia, impulso a la auto gestión y a la ayuda mutua. De acuerdo al Presidente de la Asociación de Promotores Inmobiliarios del Ecuador, superando la lentitud burocrática de los gobiernos municipales, doscientas mil viviendas han construido este sector durante el Gobierno de la revolución ciudadana, con esta ley, miles de viviendas provistas por modelos de gestión, públicos, privados y cooperativos.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene un minuto, Asambleísta.....

EL ASAMBLEÍSTA CAZA TIPANTA RENÉ. ...que cumplan con las normas de la construcción se levantarán a lo largo y ancho de nuestra patria. Esta también para mi es la importancia de esta ley. Muchas gracias, señora Presidenta.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene punto de información, asambleísta Ramiro Aguilar.....

EL ASAMBLEÍSTA AGUILAR TORRES RAMIRO. Mi punto de información es corto y va en el sentido de entender lo que debería ser el centro del debate. Porque lo que hay que decir claro, es que la Ley en la parte técnica es bastante buena, es decir, no hay una objeción mayor al buen esfuerzo que ha hecho la Comisión para tratar de dotarle al país de un elemento normativo que pueda ser auxiliar de los municipios. Lo que me preocupa, señora Presidenta, es el tema de la Superintendencia porque no se están entendiendo bien las normas constitucionales. El artículo dos treinta y ocho de la Constitución dice claramente: "Los gobiernos autónomos



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera". ¿Y dónde está la explicación de lo que es la autonomía política? En el artículo dos cuarenta de la Constitución de la República: "Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; las juntas parroquiales y rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de su competencia". Eso es autonomía, señor Presidente de la Comisión, eso es autonomía política, tener facultad legislativa y tener facultad de hacer actos ejecutivos en el ámbito de sus jurisdicciones y usted crea una Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo cuyas facultades son: "Uno. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relacionadas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial. Dos. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planteamiento urbanístico, el uso y la gestión de suelo, etcétera" ¿y sabe quién va a nombrar?.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta.....

EL ASAMBLEÍSTA AGUILAR TORRES RAMIRO. ...yo sé, Presidenta. ¿Y sabe quién va a nombrar al superintendente? El Presidente de la República, porque el Superintendente será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana de una terna enviada por el Presidente de la República. O sea, no contento con ser todo lo que es y mal, ahora quiere ser el mega alcalde; eso es inconstitucional. Gracias, Presidenta.....



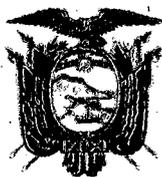
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra, asambleísta René Yandún.-----

EL ASAMBLEÍSTA YANDÚN POZO RENÉ. Gracias, señora Presidenta. Para comenzar, mis saludos a todos y decir que soy miembro y parte de la Comisión y, que indudablemente, en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo el país requiere de la existencia, aplicación y control de normas técnicas estandarizadas, generales y particulares que permitan regular en forma planificada y objetiva el uso del suelo, pero respetando las competencias exclusivas que por mandato constitucional se tiene, el Gobierno Central, provincial, municipal y las juntas parroquiales y por tanto tenemos que ajustarnos a lo que dice el mandato constitucional. Frente a esta realidad, lo que habla la Constitución es de la articulación y la coordinación o de la complementariedad que tiene que darse entre los diferentes niveles de gobierno y simplemente eso es lo que no se está haciendo y simplemente eso es lo que se está cortando a través de la creación de la Superintendencia famosa, que como ya se acabó de explicar, es inconstitucional. Si en verdad en la Constitución indica que hay la posibilidad de crear la Superintendencia para vigilar y controlar, sin embargo al crear esta Superintendencia, lo que no se ha dicho es que tiene la capacidad sancionadora y para sancionar, entonces, toda institución pública, todo servidor público tiene que sujetarse al elemento, a la instancia, a la institución que corresponde como es la Contraloría General del Estado y no se lo hace, no sé por qué. Habíamos presentado, indudablemente, nuestra recomendación, habíamos indicado que para los gobiernos autónomos descentralizados se necesita que haya normas, que haya capacitación, que haya asesoramiento técnico porque no lo dispone, que hayan todos los instrumentos técnicos que se requiere para



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

poder elevar o para poder realizar todo lo que es el plan de ordenamiento territorial. Había indicado que hay municipios, grandes, medianos, pequeños y demasíadamente pequeños que para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial tendrán que pagar de doscientos a trescientos mil dólares y eso dinero para los municipios pequeños es demasiado dinero. Por otro lado, se dice que no afecta en nada la creación de la Superintendencia; entonces, señores, cómo es posible que en la estructura gubernamental tenemos los cuatro niveles de gobierno y al crear esta Superintendencia que va a vigilar, controlar y sancionar estamos creando un cuarto nivel, lo cual es atentatorio, absolutamente atentatorio contra la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y creo que nosotros como Comisión de Gobiernos Autónomos tenemos que velar por el cumplimiento del mandato constitucional y lo que dice el Cootad, y lo que es más, fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados y no debilitarnos como lo estamos haciendo este momento, esta es nuestra obligación como Comisión. Creo que la Contraloría General del Estado tiene todos los poderes para poder determinar responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, entonces, qué es lo que habíamos también indicado, que haya el Consejo Nacional de Asesoría Técnica, pero que no entre el término "sanción", que haya todo lo que recomendamos, asesoramiento técnico, que haya capacitación y que se cree un canal de información entre el Consejo Técnico y la Contraloría General del Estado, y la Contraloría que siga el procedimiento normal, inclusive con derecho a la defensa de las diferentes autoridades e de las diferentes instituciones y creo que eso es lo más viable. Pero crear la Superintendencia como está, de esa manera, creo que es ilógico, ilegal e inconstitucional. Además, creo que en el artículo cuarenta y seis y cuarenta y siete del Proyecto de Ley,



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

que se habla del instrumento para la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios, se menciona que, es aquel que promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbanístico y la gestión del suelo entre los actores públicos y privados involucrados, en función de las cargas asumidas, que su delimitación responderá al interés general y asegurará la compensación equitativa de cargas y beneficios y que las unidades de actuación urbanística determinarán la implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios; repito, implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios de los predios. ¿Qué quiere decir, en otros términos? Que de dicho texto se desprende, que el Gobierno Central tendría participación en el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbanístico y gestión del suelo, ya que se habla en general de actores públicos, sin determinar, específicamente, si entre aquellos está incluido el Ejecutivo. Lo que en otras palabras quiere decir, que hay la gran probabilidad de que todos los ingresos por servicio urbanístico, del cincuenta por ciento o el veinte por ciento; no se sabe, por eso se necesita una aclaración, señor Presidente, al respecto, para determinar si es que los ingresos serán exclusivos para los municipios o va a tener una intervención y captación de recursos de los municipios en los porcentajes que a lo mejor el superintendente que tiene todas las capacidades legales, administrativas, financieras, de toda índole, hará lo que más le convenga. Finalmente, señor Presidente, había hablado sobre el tema de los gobiernos regionales y creo que en la transitoria décima sexta del Proyecto de Ley debemos eliminar o cambiar, por lo menos, ya que en esta transitoria...-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto Asambleísta.-----



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

EL ASAMBLEÍSTA YANDÚN POZO RENÉ. ...adolece de inconstitucionalidad debido a que las competencias exclusivas que según el artículo dos sesenta y dos de la Constitución le corresponde a los gobiernos regionales autónomos descentralizados y no pueden ser transferidas al Gobierno Central mediante una ley de menor jerarquía, sino que correspondería hacerlo, reformando dicho artículo de la Constitución. Considero que es un aporte y para mejorar esta Ley, que es beneficiosa, no vamos a negar eso, es muy beneficiosa, está actualizada, esta modernizada, pero estamos, nosotros, cayendo en la inconstitucionalidad, no inocentemente, sino, buscando un propósito, un fin para establecer el mandato que llega desde la Presidencia de la República. Gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Liliana Guzmán.-----

LA ASAMBLEÍSTA GUZMÁN OCHOA LILIANA. Gracias, compañera Presidenta. Un saludo cordial a todos quienes nos escuchan en el debate de esta importante Ley que hace un año, por este mismo Pleno pasó ya lo que fue el primer debate. Sin lugar a duda, también es lamentable, todavía, seguir escuchando aquello, que a pesar de lo sucedido el dieciséis de abril no se ha podido superar aquellos argumentos de por qué una Superintendencia, bajo el supuesto de que rompe unas autonomías que lo están mal interpretando y que la autonomía que tienen los gobiernos autónomos descentralizados eso no significa que nadie puede vigilar, que nadie puede controlar y que no puede crearse una instancia autónoma, administrativa y financieramente de acuerdo a lo que establece el artículo doscientos trece de la Constitución, en la que



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

se faculta que se pueda crear estas instituciones para brindar mayor seguridad, tanto dentro del aspecto del hábitat de las personas, pero sobre todo, esa posibilidad de tener una mejor garantía a una vivienda segura y también a vivir en un ambiente en donde podamos garantizar también esos derechos universales. Creo que es importante, compañera Presidenta, resaltar algo que ya consta en el informe que en la Comisión lo hemos discutido y como lo decimos, lo hemos discutido por mucho tiempo y que ahora bienvenido sea, que hayamos retomado este debate y que ya superemos el tema de la Superintendencia. Estaría reiterativo, el Presidente de la Comisión ya argumentó en su exposición todos aquellos elementos constitucionales que faculta la posibilidad de crear este ente que va a vigilar y a controlar, no solamente a los gobiernos autónomos descentralizados, a todos los niveles del gobierno, incluido al Ejecutivo, porque el tema de planificación es un tema transversal, no es pues solamente de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, es un tema transversal que tiene que ser tratado con absoluta responsabilidad y por ende, esta instancia autónoma dependiente de una función del Estado, no es dependiente de la Función del Ejecutivo, no es dependiente del Presidente de la República. Ahora, nos quejamos porque la norma constitucional aprobada en el dos mil ocho da el procedimiento establecido de como nombrar a un superintendente y eso así lo aprobamos los ecuatorianos, entonces, ahora no queramos deslegitimar una instancia constitucional creada y aprobada por el pueblo ecuatoriano en el dos mil ocho. El mecanismo de cómo se nombra un Superintendente está establecido y eso no podemos ahora, porque simplemente la coyuntura o la dinámica política del país, querer cambiar aquello que ya está escrito y que se establece cuáles son los mecanismos. Probablemente, como algunos sectores dicen que ya van a ganar las



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

elecciones el próximo año, ahí cambiarán pues, pero ahora ese es el mecanismo que está establecido para nombrar a un Superintendente amparado dentro de lo que establece el artículo doscientos trece de la Constitución. Es importante, más que nunca, el tratamiento de esta Ley, porque necesitamos tener una norma que permita dar unas herramientas claras, generales, no específicas, porque los municipios y todos los niveles de gobierno tendrán sus reglamentos, tendrán sus ordenanzas en donde harán valer su autonomía, en donde de acuerdo a la realidad de sus territorios, en las ordenanzas especificarán como planifican, porque el Superintendente no les va a dar planificando. La competencia que tienen los gobiernos autónomos municipales es el de planificar y sobre todo, tener la gestión y el uso de suelo y esa competencia lo van a seguir teniendo y en sus ordenanzas planifiquen y planifiquen bien y a través de la Superintendencia se va a vigilar y se va a controlar que se cumplan lo que sus propios municipios planifican, porque hoy en día, la mayoría de los municipios planifican y no hay quien los controle; se auto controlan ellos mismo y no es que con la Superintendencia se les va a dar controlando o se les va a dar, perdón, planificando. Cada municipio ejecutará su competencia, que es de la planificación, uso y gestión del suelo, ordenará su territorio, pero la Superintendencia vendrá a vigilar ya controlar que se cumpla lo que ellos mismos planifican. Claro, ahora no quieren, so pretexto de la una autonomía, que nadie les controle, que nadie les vigile, quieren tener su auto control, quieren seguir permitiendo esos asentamientos irregulares, quieren seguir permitiendo esas competencias desleales a unos sí y a otros no. Planifico de esta manera cuando me conviene y planifico de otra manera cuando me conviene, no. Planifiquen de acuerdo a las líneas generales y a las herramientas generales que lo determinará esta ley y a través de esta instancia



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

autónoma de control, se vigilará que se cumpla lo que cada gobierno autónomo municipal planifique y, por supuesto, haciendo énfasis que el control va a todos los niveles de gobierno que hacen planificación y uso y gestión de suelo a través de este tema transversal. Yo creo también, compañera Presidenta y colegas asambleístas, a más de este tema que como lo decimos se viene discutiendo durante todos estos dos años y como bien lo decía un Asambleísta, no nos podemos quedar solo en el tema de la Superintendencia, la ley es buena, técnicamente, jurídicamente y, sobre todo, es una necesidad que demanda el país hoy más que nunca. Y bajo esos mismos elementos, yo solamente quisiera hacer énfasis quizá en un tema, sobre permiso de habitabilidad, claro, ahora frente a los hechos catastróficos vividos hace casi un mes, muchos nos decimos cómo es que hay esa edificación, cómo es que ahí se ha autorizado que vivan cierto número de personas, quién controló que esa edificación se hizo de acuerdo a lo planificado por el mismo municipio y si se hizo de acuerdo a los planos aprobados por el municipio. Recuerdo yo una Comisión que asistió a comisiones generales, decía, si bien es cierto los municipios tienen sus inspectores, hacen las inspecciones, pero en cada visita que hacen, con veinte dólares cambian su criterio, así decía, debe estar grabado en las sesiones de las comisiones. Claro, entonces, lo que ellos mismos aprobaron cambian de acuerdo a sus conveniencias, no. Entonces, a través de estos permisos de habitabilidad en la que debe haber una responsabilidad del profesional que hizo el trámite, que se aprobó los planos, debe haber un pronunciamiento posterior y un seguimiento, que esa construcción de esa edificación de ese inmueble es apto para ser habitado, porque se cumplió con las características que fueron aprobadas, porque claro, fácil es aprobar el plano y así mismo dicen, pues, no, los que nos asesoran para las



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

construcciones, algunos, claro está, ya que aprueben el plano y después vamos cambiando, tumbas esta pared, acomodas esto, haces lo otro, después vemos. Pero lo importante es que ya te apruebe el plano. No, aspiramos que con este permiso de habitabilidad podamos garantizar que una vez que ya se ha construido, se ha culminado los trabajos, se puedan por parte de la autoridad encargado o por el profesional encargado, notificar al gobierno autónomo sobre que se ha culminado los trabajos y éste en quince días se tiene que notificar.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene un minuto Asambleísta.-----

LA ASAMBLEÍSTA GUZMÁN OCHOA LILIANA. ... Simplemente, señora Presidenta, también quisiera aprovechar para al señor Presidente, ya hemos venido conversando en la Comisión esta Ley está reformando en su disposición primera reformatoria, el artículo cuatro veinticuatro del Cootad. Una parte de este artículo ya fue reformada en enero, cuando hicimos la Ley de Tierras, sin embargo, en esta ocasión, se está haciendo una reforma integral al artículo cuatrocientos veinticuatro, cuyo único y principal objetivo es garantizar que efectivamente, tengamos áreas verdes y comunitarias, pues, hoy en el país tenemos un déficit fuerte en el tema de áreas verdes. Se dice que lo óptimo sería nueve metros cuadrados por habitante, nosotros estamos en un promedio de cuatro punto dos metros, no llegamos a tener ese acceso a áreas verdes, a un derecho legítimo, constitucional, que también tenemos los ciudadanos y los habitantes. Entonces, garantizar que ojalá en la redacción, compañero Presidente, podamos efectivamente darles a los gobiernos autónomos un artículo cuatrocientos veinticuatro claro, en



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

donde principalmente se garantice el cumplimiento de este componente de áreas verdes para el país. Gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra asambleísta Virgilio Hernández.-----

EL ASAMBLEÍSTA HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ VIRGILIO. Señora Presidenta: Me parece que en ocasiones es bueno hablar desde los conceptos, porque los conceptos nos ayudan a precisar qué es lo que queremos establecer en las normas y de lo que he escuchado en esta mañana y tarde, me parece que hay un tema que debe discutirse y profundizarse y es la diferencia entre soberanía y autonomía. Me parece que este es un elemento clave para poder efectivamente discutir el aspecto fundamental que tiene que ver con esta Ley. Soberanía, cuando hablamos de soberanía hablamos para sintetizar, del poder supremo, de la suprema potestas que nos hablaba Bodin y el constitucionalista español Javier Pérez Royo. Esa capacidad soberana se sintetiza en el principio de igualdad, porque todos los individuos podemos generar un orden anárquico, caótico o todos los individuos tenemos la capacidad de someternos a un orden constitucional. Esto es lo que tiene que ver con soberanía, este poder supremo. Pero otra cosa es lo que tiene que ver con autonomía, cuando estamos hablando de autonomía, como efectivamente aquí se ha señalado, estamos hablando del auto no nos, la auto capacidad para generar normas, la propia posibilidad de generar normas y eso está en el artículo dos treinta y ocho, dos cuarenta, en el artículo cinco y seis del Cootad, es decir, esta posibilidad de generación de normas. Ahora qué es lo que decía Kant sobre el tema de la generación de normas y sobre la autonomía, me parece que es importante que veamos desde el concepto,



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Kant decía que esta posibilidad de autonomía no es de ninguna manera un proceso intimista ni particular, no puede estar contra el bien común, porque en lugar de ser la reivindicación de la capacidad autónoma de generación de normas, se convertía en una obligación inmoral, esto es lo que decía en el concepto Kant y me parece que ahora ese concepto es absolutamente válido para lo que estamos discutiendo, aquí, con esta norma, de ninguna forma se reduce la capacidad de que ningún gobierno autónomo descentralizado dicte sus propias normas. Tampoco que establezca su propia capacidad administrativa ni se limita su autonomía financiera, no hay ninguno de estos elementos. ¿Qué es lo que se hace? Buscar efectivamente, que esa autonomía no sea contraria al interés general, no sea contraria al bien común, porque entonces se volvería una condición inmoral, en palabras de Kant, que es perfectamente válido para lo que estamos discutiendo. Además, ¿qué es lo importante también que se debe señalar? Que como dice el Cootad, el ejercicio de esta autonomía para que no se vuelva una condición inmoral, no excluirá, dice el Cootad, su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales. Y como si no fuera poco esto, que aquí no se está limitando esta capacidad de normar, el artículo ochenta y cuatro de la Constitución de la República, nos manda como una garantía, que todos los órganos adecuemos nuestras normas a lo que manda la Constitución, por lo tanto, aquí no hay violentación de la autonomía en absoluto. Y eso es precisamente lo que dice el artículo dos treinta y ocho y dos cuarenta, no se está limitando la capacidad de que se establezca propias normas, pero esas normas tienen que estar en orden al bien común y a un bien general, donde se establecen las sociedades democráticas, ese bien común, ese interés general, en la Constitución de la República y es la Constitución la que determina la



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

base para las superintendencias, como se establece claramente en el artículo doscientos trece de la Constitución. Cuál es la relación entre soberanía y autonomía, me parece que es otro de los puntos que debemos discutir. Uno, la autonomía tiene que nacer del mandato de la Constitución y de la ley, de lo contrario no existe. La autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, depende de lo que en general dice la Constitución, de lo que establece en el dos treinta y ocho, dos cuarenta, en el dos sesenta y uno, en el dos sesenta y cuatro, pero también de lo que señala en el dos sesenta, que es que de ninguna forma el ejercicio de las competencias exclusivas implica que no hay posibilidad de que también pueda haber concurrencia para la gestión de esas competencias. Segundo, el Gobierno no puede interferir y con esta norma no se lo hace en el manejo administrativo, este manejo lo hace cada gobierno autónomo en función a normas y regulaciones nacionales. Tercero, el Gobierno no puede efectuar un control de mérito de legalidad de las decisiones que toman los gobiernos autónomos descentralizados, porque el Cootad y esto vale también hacer historia, con el Cootad se suprimió la capacidad de intervención, eso sí, violentatorio de la autonomía, que existía en la Ley de Régimen Municipal, que en la última reforma con mayoría socialcristiana se mantuvo la capacidad de intervención, sobre los municipios, y ahí sí, el Gobierno podría intervenir en los municipios, ahora no existe y con esta norma no puede el Gobierno de manera alguna poder intervenir sobre el manejo y sobre las decisiones que toma cada gobierno autónomo. Si un gobierno autónomo mañana adopta una decisión abiertamente inconstitucional, el Gobierno no puede decir es inconstitucional y no acato, tendría que ir a la Corte Constitucional para esperar que se declare primero inconstitucional. Y una cuarta relación es que no hay tutela administrativa tampoco y con esta ley no se está



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

tutelando de parte del Gobierno Nacional, no se está tutelando de ninguna forma tampoco a los municipios. De tal manera que hay una relación estrecha entre soberanía y autonomía, pero son conceptos diferentes que tienen en la norma jurídica también, un desarrollo diferente. Ahora, dicho esto, si quisiera en los últimos minutos que queda para terminar esta intervención, pedirle a la Comisión que yo sé que esta es una norma que ha estado con mucho tiempo esperando, pero yo sí le quiero pedir que revise algunos temas que pueden ser de interés y ahora más que nunca, como decía la colega que me antecedió en la palabra, tienen que ser analizados y revisados con profundidad. Me voy a permitir citar algunos. Me parecen positivos los instrumentos para regular el uso del suelo, el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, zonas de interés social, anuncio del proyecto, afectaciones, derecho de superficie, banco de suelo. Pero, sobre todo en lo que tiene que ver con el derecho de adquisición preferente, treinta días como término para los municipios, es para que no puedan ejercer nunca, eso es lo que está en el artículo sesenta, tiene que por lo menos darle la capacidad de que de un ejercicio fiscal al otro pueda programar presupuestariamente, de lo contrario esto va a ser inaplicable. Segundo, me parece que es importante ver lo que nos pasa en ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca y otras ciudades que han logrado un mayor desarrollo, hay muchas áreas que cuentan con todos los servicios, pero que están débilmente densificadas. Miremos lo que pasa aquí a los alrededores de la Asamblea, del Consejo Provincial, no vive gente, son bodegas, son locales comerciales, pero son zonas que cuentan con todos los servicios, generemos incentivos para que nuevamente se vuelvan zonas habitables, porque aquí ya la ciudad invirtió en el desarrollo de todos los servicios básicos fundamentales



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

que en este momento están subutilizados, generemos incentivos para la densificación, para la reurbanización o regeneración como le pueden llamar en otro lado. Tercero, les pido que revisemos el concepto general de la Constitución.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto Asambleísta.....

EL ASAMBLEÍSTA HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ VIRGILIO. ...y cambiemos lo de Gobierno Central por Gobierno Nacional, el Estado tiene diferentes niveles de gobierno y hay un nivel de Gobierno nacional, no central, me parece que ese es un criterio que tiene que revisarse. Tercero, lo del lote social tiene que ser puesto como una transitoria, pero de ninguna manera lo del lote social puede ser una autorización para que de ahora en adelante se violente la norma nacional o las normas locales. Cuarto, lo del Registro Único de Residencia, por qué está en esta ley, qué tiene que ver con esta ley, podría tener uso pero reflexionemos sobre eso. Por ejemplo, cuando uno va a Santa Elena, cuando uno va a Salinas o a Esmeraldas, Tonsupa, ve muchas casas, ve muchas casas de quiteños, de cuencanos de azuayos, por ejemplo, en Salinas o Santa Elena, abandonadas, démosle utilidad a ese Registro Único, que permita el cobro del predial, que permita que cuando hay bienes que están inadecuadamente utilizados pueda haber colaboración de los municipios para eso, démosle utilidad a ese Capítulo V. Y con esto concluyo Presidenta, pensemos bien en lo del cuatro veinticuatro del Cootad, esa es una norma para garantizar derechos de los ciudadanos a poder disfrutar de áreas verdes, no hagamos un artículo en función de lo que nos proponen los constructores, porque lo que nos proponen los constructores puede ser atentatorio al interés de los ciudadanos y también al desenvolvimiento de los municipios. Aquí unas pequeñas



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

reflexiones, ojalá que puedan ser consideradas. Gracias, Presidenta, gracias compañeros.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias assembleísta. Réplica, assembleísta Richard Calderón.-----

EL ASAMBLEÍSTA CALDERÓN SALTOS RICHARD. Me parece importante que en efecto aquí se debata sobre el concepto y la dimensión de la autonomía municipal, quisiera fortalecer lo que se ha manifestado aquí. El Código Orgánico de Organización Territorial en el artículo cinco, al final, en el último inciso determina que el ejercicio pleno de la competencia no excluirá la acción de organismos nacionales de control. Y nuevamente quiero insistir, si uno revisa el artículo doscientos trece, puede claramente observar que las superintendencias primero pertenecen a la función de control y participación, luego, pueden controlar los servicios que prestan entidades públicas y privadas y los municipios obviamente, son entidades públicas. Ahora, sobre el tema de la designación de la Superintendencia, lo que ha dicho la assembleísta Liliana Guzmán es claro, está en la Constitución el mecanismo y lo tenemos que respetar. Yo quisiera solamente citar algunos ejemplos prácticos de ciertas normativas que ya han regulado el ejercicio de las competencias, en este caso, de uso y gestión del suelo, por ejemplo, la Ley de Caminos. La Ley de Caminos ya determina que del eje de la vía a veinticinco metros a cada lado, no se puede permitir ningún tipo de construcción, de hecho esta Ley es de mil novecientos sesenta y cuatro. La Ley de Patrimonio determina que para autorizar el Municipio una demolición de un bien patrimonial, debe tener la autorización del Instituto Nacional de Patrimonio. El mismo Cootad, el Código Orgánico



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

de Organización Territorial, ya limita, por ejemplo, los egresos de los municipios, determinando que al menos el setenta por ciento de las transferencias deben ser para inversión. La Ley Orgánica de Servicio Público ya limitó.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto Asambleísta.....

EL ASAMBLEÍSTA CALDERÓN SALTOS RICHARD. ...el abuso que existía antes, cuando alcaldes ganaban más de veinte mil dólares, estableciendo que todos los funcionarios públicos, incluidos los municipales, se rijan a una escala. Y quisiera ir un poco más allá, la Ley de Gestión Ambiental determina que cuando un Municipio, por ejemplo, no maneja bien su relleno sanitario, existe una sanción ambiental establecida en el marco del Código de Salud, es decir, el ejercicio de la autonomía no implica que los municipios con sus ordenanzas o con sus decisiones pueden infringir otras normativas y para aprobar normativas que regulen las competencias, claramente está el artículo ciento treinta y tres de la Constitución, que determina que son leyes orgánicas las que regulan el ejercicio de las competencias y la Asamblea Nacional tiene la competencia de promulgar leyes orgánicas.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra asambleísta Luis Tapia.....

EL ASAMBLEÍSTA TAPIA LOMBEYDA LUIS. Señora Presidenta, compañeros asambleístas: Discutir un tema como este, distinguidos legisladores del oficialismo, es predicar en el desierto. Cómo podemos hablar de descentralización administrativa, si son ustedes los más

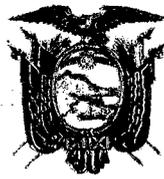


## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

grandes defensores del centralismo. Cómo hablar de reducir el tamaño del Estado cuando creen que esta Superintendencia será el único ente que maneje todo y administre. Cómo pedirles de paso al sentido común y se den cuenta que las normas deben ser basadas en un criterio técnico, cuando ustedes son los maestros para legislar el dogma y lo ideológico. Con apenas estas tres consideraciones, hagan un ejercicio de reflexión y entiendan que la descentralización es el único camino para tener un Estado eficiente y próspero, que no se debe incrementar más burocracia en un país en crisis, se legisle considerando los aspectos técnicos y no en función de sus dogmas. Sencillamente resulta inútil. Durante nueve años hemos pedido lo mismo, pero les da igual, nueve años hemos exhortado a que hagan uso del sentido común y jamás lo han hecho. Crear una nueva institución pública como la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso de Gestión del Suelo, señores, más burocracia, más empleados públicos ya es suficiente. Con la Secretaría del Buen Vivir, el Centro Espacial, la Secretaría del Diálogo Intergeneracional o la misma Superintendencia de Control del Poder de Mercado, instituciones todas estas inútiles y ridículas, pero eso sí, nos cuesta unos cuantos millones de dólares a los ecuatorianos, para nomas de que coman platanito en las pausas activas, pongan satélites en el espacio y exploten, den trabajo a sus seguidores políticos, o paguen arriendos elevadísimos, para tener ambiente agradable. Por el amor de Dios, estamos en crisis económica, estos días nomas han estado garroteándole al pueblo ecuatoriano con impuestos, para salir de sus apuros y ahora hablan de una nueva Superintendencia, a este paso, dentro de poco sacarán la Superintendencia de Bebidas y Refrescos, para controlar hasta los jugos de naranja que venden en las esquinas. Señora Presidenta, crear una institución nacional que regule terrenos y uso del suelo, es dar al traste



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

con la misión y función de los municipios y sobre todo, genera una inseguridad terrible. A propósito de la compra-venta de los terrenos del Issfa, la Ministra del Ambiente de esa época compró los terrenos cuando había mucha plata en el Gobierno, mediante un contrato de compra y venta, no de expropiación ni con avalúo municipal, en este caso, como siempre, mi solidaridad con el Issfa, con los problemas que se están suscitando, existe la amenaza de retirarles, de confiscar los cuarenta y un millones de dólares. El Issfa que actuó de buena fe frente a una incompetente funcionaria que a decir del mismo Secretario Jurídico de la Presidencia cometió un error de buena fe. Por favor, hagan caso, no superpongan funciones, dejen a los municipios trabajar en paz, no se pongan la soga al cuello y sobre todo, no más burocracia en tiempos de crisis, ya no hay cama para tanta gente en el sector público. Bueno, lo único que me alegra es que ya les falta unos pocos meses nomas y ya se van, y como ya se van, quieren ir complicando al próximo Gobierno. Muchas gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Punto de información, asambleísta Esteban Melo.-----

EL ASAMBLEÍSTA MELO GARZÓN ESTEBAN. Muchísimas gracias, señora Presidenta. Asambleísta, yo sé que hay visiones del pasado, del presente y del futuro, no, pero resulta que mire, para garantizar la libre competencia en el mercado tiene que haber una Superintendencia de Control de Mercado, pues, ¿para qué? Para que los productores, sean pequeños, grandes o medianos puedan tener acceso al mercado y no haya monopolios u oligopolios. Yo sé que el desconocimiento de la economía o del mercado puede medrar bastante en el pronunciamiento que se hace



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

aquí en la Asamblea Nacional. Así mismo, es doloroso que se ataque el querer poder dar seguridad a los ecuatorianos. Hace muy pocos días acabamos de pasar un elemento, una situación dolorosa y en parte es producto de la irresponsabilidad de no haber planificado, de no haber controlado las construcciones ilegales y mal hechas que se hicieron en la provincia de Manabí, es sumamente irresponsable. Por su parte, Asambleaísta, el hecho de que no se quiera poder regular y controlar eso, es absolutamente necesario y desgraciadamente la naturaleza nos ha dado una bofetada en la cara, absolutamente a todos, indicándonos que tenemos que hacer las cosas excelentemente bien. Es necesario en este sentido que se aclare el trabajo que va a hacer esa Superintendencia, pues, y sepa usted, Asambleaísta que esa Superintendencia va a controlar para que precisamente todos los ecuatorianos podamos tener seguridad. Y una última aclaración, Asambleaísta, jocosamente usted ha hecho referenciá a qué se va a controlar los jugos de naranja, averígüenle a sus aliados, al señor Mauricio Rodas, que él es el que quiere controlar eso, es una competencia local, Asambleaísta, no se trata en esta Cámara. Muchas gracias, compañeras, compañeros asambleístas.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra, asambleísta Ximena Ponce.-----

LA ASAMBLEÍSTA PONCE LEÓN XIMENA. Buenas tardes, compañera Presidenta, compañeros, compañeras. Quiero en primer lugar felicitar a la Comisión por ese trabajo que ha realizado, todas esas modificaciones e incorporaciones que se han llevado a cabo desde el primer debate hasta este segundo debate, creo que se incorporan además, aprovechando la



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

coyuntura y recogiendo algunos elementos no solo de los debates sino también de la coyuntura nacional, como son estos últimos hechos de la afectación que han vivido nuestros hermanos y de nuestro país en general. Quisiera empezar citando un texto de Joan Subirats un experto en los temas de derecho a la ciudad, en donde señala en un trabajo académico un párrafo que les voy a compartir, él dice que: "La variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para lo poblacional y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente huella ecológica". En este párrafo creo, señoras y señores asambleístas, se sintetiza en gran medida la razón de ser de una ley como la que estamos tratando ahora, por la cual insisto, en reconocer ese trabajo que ha realizado la Comisión de incorporación de algunas observaciones. El Cootad por un lado, hace un trabajo interesante y lo hace interesante no solo por la distribución de las competencias, sino porque lo hace en el tiempo, previamente a esta Ley, esta Ley viene entonces a operar algunos elementos del Cootad, a operar otros elementos de la Constitución que no solo tienen que ver con el uso, con el suelo, como un espacio geográfico, sino que tienen que ver también con el derecho a la ciudad, esta Ley, la que señala y se habla del ordenamiento de suelos, del ordenamiento territorial, creo que debe recoger lo que ya decía anteriormente Subirats, esa variable territorial o esa ciudad como un instrumento también para la justicia social y la equidad, no solo una ciudad visible o digamos considerada como un conjunto de edificaciones, como un conjunto de personas viviendo en ella,



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

como un conjunto de redes de transporte que tiene que fluir más o menos ágilmente, sino que un conjunto de una construcción social que se hace dentro de ese espacio, y un espacio que puede o no puede permitir esa construcción social. Dentro de ese concepto de construcción de ciudad, es que me permito hacer unas sugerencias al articulado propuesto por la Comisión. En el artículo número tres, en la parte de los fines, quisiera señalar que en el primer inciso, en el número uno, debería eliminarse al final la frase que dice: "hábitat seguro y saludable" para poder retomarlo en el numeral cuatro, cuando se habla de "Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar..." y ahí lo colocamos "un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable", que es lo que estaba ya en ese articulado. En el artículo cuatro me parece que en el glosario es importante incorporar un tema fundamental que es la definición de barrio y me permito señalar y proponer a la Comisión que sea acogida esta siguiente definición. "Barrio. Son las unidades básicas de asentamiento humano y organización social en una ciudad, que devienen por ello en la base de la participación ciudadana para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal o metropolitano, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula la organización territorial del Ecuador y la participación ciudadana". Y otro elemento fundamental que también debería incluirse en estas definiciones, estimados compañeros y compañeras asambleístas que se encuentran presentes en esta sesión y que espero que presten atención, es la definición del espacio público, el espacio público es un elemento cohesionador o no, porque fue diseñado así, es un elemento cohesionador de la ciudad de esta serie de



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

articulaciones sociales donde puede permitirse que se den. Para que entre entonces una propuesta de definición de espacio público como aquella como la que dice: "Son los espacios abiertos, plazas, calles, parques o cerrados, bibliotecas públicas, centros comunitarios de la ciudad, donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines de uso social o recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad". Finalmente, en la parte de definiciones esta del glosario, hay un elemento, una gran definición que habla sobre los sistemas públicos de soporte y aquí me parece que sería importante en el segundo inciso colocar, cuando habla de las redes viales, incluir los servicios de transporte en todas sus modalidades, esto no abre una definición importante para luego definiciones de política pública que son responsabilidades de los gobiernos autónomos descentralizados. En el artículo cinco y regresando al párrafo que hacía referencia de Joan Subirats, me permito señalar que uno de los principales, uno de los originales principios rectores de esta Ley, debería ser el de la equidad y justicia social, la ciudad permite o no de acuerdo a las políticas que se diseñan, permitirían o no crear equidad y justicia social. Para nosotros como revolución ciudadana esto debe ser un principio que conste. La ciudad debe también entenderse como un mecanismo para superar las brechas existentes en la sociedad, procurando que el acceso universal a los servicios básicos y el espacio público de calidad contribuya a disminuir la pobreza y la marginalidad, ese me parece que es absolutamente indispensable considerarlo porque esto abre y da pie para entrar a todas las definiciones de principios y de la política pública que después se desarrollan en los siguientes articulados. Cuando se habla en



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

el artículo nueve en el ordenamiento territorial, me parece que también hay un elemento importante que se debe considerar y que luego quizás se lo pueda retomar cuando se habla de los elementos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial y es que obligatoriamente este plan debe contener el límite urbano, la determinación del límite urbano, no podemos pensar que este límite urbano sea absolutamente movable y este sujeto a definiciones clientelares, eso nos ha hecho mucho daño, eso es parte de los lamentables desastres que ocurren posteriormente cuando esta mancha urbana ha crecido indiscriminadamente, obedeciendo a presiones inmobiliarias u obedeciendo a presiones mercantilistas o también obedeciendo a presiones de clientelismo político, por tanto el Plan de Ordenamiento Territorial debería considerar necesariamente la delimitación del límite urbano. En el artículo diez también señalando este principio de la ciudad como un instrumento que permite la justicia y la igualdad, en el objeto del ordenamiento territorial en el inciso número tres, deberían colocarse al final: "hacia la superación de las desigualdades económico-social y territorial". En el artículo diecisiete, cuando se habla de suelo rural, creo que hay que encontrar la concordancia con lo que ya aprobamos en la Ley de Tierras, hay que encontrar la concordancia también con todo el articulado y con las responsabilidades que tienen cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. Por tanto, en el artículo diecisiete, en el numeral tres, suelo rural de expansión urbana, me parece que debería incrementarse un párrafo a continuación del siguiente, que es el que ya está señalado en el artículo, habla que los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana, se observaran de forma obligatoria lo establecido en esta Ley y aquí viene lo que deberíamos incluir. Y deberán contemplar una decisión específica



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

del órgano legislativo, del GAD cantonal o metropolitano, mediante ordenanza debidamente sustentada en los informes técnicos y jurídicos que incluyen el señalamiento expreso de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios. Aquí me parece importante hacer una reflexión de un tema de debate que ha salido en las últimas intervenciones y que es el tema de la superintendencia, para algunos es problema de burocracia, para algunos es un problema de cuántos escritorios más o no va a tener la Función Pública, para otras personas es problema de supervivencia, para algunas personas es un problema de riesgo de que se le cubra o no el riesgo y que alguien asuma las responsabilidades por una construcción en zona de riesgo. Por eso en este artículo es señalar específicamente la responsabilidad, los instrumentos y mecanismos y sustentos que deben estar en cada una de las tomas de decisión, le queda claro para la Superintendencia sobre qué es lo que tiene que verificar y queda claro por supuesto la necesidad también de una Superintendencia....-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta.-----

LA ASAMBLEÍSTA PONCE LEÓN XIMENA. ... En el artículo veintiséis, cuando habla del contenido del componente estructural del Plan de Uso y Gestión de Suelo, debería incorporarse también sobre el incremento, mejoramiento, uso y disposición de espacios públicos distribuidos equitativamente en el territorio y articulados a la red de servicios municipales, nuevamente insisto en la necesidad de que el espacio público sea un componente importante de todo el desarrollo y la planificación de la ciudad. Un tema importante respecto a la conformación del Consejo Técnico, escuchaba en la mañana la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

intervención de la compañera Alexandra Ocles, respecto a la diferenciación que existen en algunos municipios, decimos coloquialmente los municipios grandes y los municipios chicos, en el Consejo Nacional de Tránsito, en la ley que lo regula y lo conforma está ya está especificación, qué es importante aquí desde mi perspectiva, que exista participación en el Consejo Técnico como delegados, se incremente un delegado más, un representante, tal como está, representante de los gobiernos autónomos descentralizados que correspondan a municipios que tengan más de un millón de habitantes y otro delegado que corresponda a municipios que tengan menos de un millón de habitantes. De esta manera tendremos en ese Consejo Técnico esas dos miradas. Uno de aquellos municipios grandes de más de un millón que tienen capacidades de gestión, que tienen una trayectoria, que tienen problemas también diferentes a aquellos de menos de un millón y esto significará que el Consejo tendrá que también balancearse con la representación del Ministerio de Ambiente, para que tenga también ciertas responsabilidades en las decisiones que se toman. De esta manera creo, espero que la contribución sea acogida por parte de la Comisión. Muchas gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra asambleísta Betty Carrillo.-----

LA ASAMBLEÍSTA CARRILLO GALLEGOS BETTY. Gracias, compañera Presidenta. Primero que nada, quiero agradecer a la Comisión por la apertura que ha tenido, ya que el ocho de junio del dos mil quince se realizó una reunión en coordinación con el Alcalde de Baños de Agua Santa, Marlon Guevara quien en ese momento era Presidente de la



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Regional tres de todos los municipios, para hacer un taller de socialización y discusión de las reformas a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, en este evento participó en delegación de la Comisión la compañera Paola Pabón que era parte de la Comisión y de hecho las observaciones que se recogieron de todos los alcaldes y procuradores sindicos de las provincias de Cotopaxi, Pastaza, Chimborazo y Tungurahua, quienes trabajamos en mesas de trabajo han sido acogidas. Temas que tienen relación como por ejemplo a la integración dentro de este equipo técnico de un representante de los gobiernos autónomos descentralizados, el requerimiento que hacían los alcaldes era que efectivamente tiene que estar validado. Considero muy adecuada la ampliación y la propuesta que hace la compañera Ximena Ponce en relación a que debe existir un equilibrio y que deben estar involucrados los actores directos como son los alcaldes, de igual manera se acogió el hecho de que las sanciones que se les da a los alcaldes sean proporcionales y esto ha sido debidamente acogido dentro del artículo ciento dieciséis, antes denominado artículo ciento once. Sin embargo solicito, señor Presidente de la Comisión, que de igual manera se acoja el requerimiento de todos los alcaldes de la región central y que lo hicieron con respecto al artículo cinco, que tiene relación a que se debe igualar a lo tipificado en la Constitución en el sentido del artículo treinta y uno que habla sobre el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia social, que se aumente la característica de justicia social para que vaya concordante con la Constitución. En cuanto al artículo ochenta y cuatro que habla sobre las viviendas de interés social, nosotros proponemos, acogiendo el pedido de los alcaldes de la región



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

central, que se defina lo que significa población beneficiaria de interés social y que se articule no solamente como habla el artículo ochenta y cuatro, de que el órgano rector nacional en materia de hábitat y vivienda, sino que se incorpore como instituciones rectoras al Ministerio de Inclusión Social o a la entidad coordinadora de desarrollo social, porque de hecho estas son las instituciones que manejan las estadísticas y los censos. Estas observaciones planteadas las he recogido luego del taller organizado en la ciudad de Baños donde estuvieron presentes todos los alcaldes de la región central. Muchísimas gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, compañera Asambleísta. Tiene la palabra asambleísta Oswaldo Larriva.-----

EL ASAMBLEÍSTA LARRIVA ALVARADO OSWALDO. Gracias, señora Presidenta. Le voy a solicitar que disponga a la señora Secretaria si es que puede leer el artículo tres de la Constitución, numeral seis.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señora Secretaria, dé lectura al artículo solicitado.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta. "Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado. Numeral 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización". Hasta ahí el texto, señora Presidenta.-----

EL ASAMBLEÍSTA LARRIVA ALVARADO OSWALDO. Realmente el Estado



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

tiene que fortalecer las autonomías y este Proyecto de Ordenamiento Territorial está haciendo todo lo contrario, limitando las autonomías de los gobiernos autónomos descentralizados, los municipios, básicamente los municipios, los gobiernos provinciales o las juntas parroquiales, en todo caso los municipios, los municipios. Quiero hacerme eco de las inquietudes de algunos municipios de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago que con alguna frecuencia conversamos y nos reunimos por el tema de la Ley cero cuarenta y siete y por otros asuntos de la región, ahora pues por el tema de la privatización de la Hidroeléctrica Sopladora, esto significa que los gobiernos autónomos descentralizados, los municipios van a tener menos autonomía, evidentemente con la creación de la Superintendencia que así mismo se señala que es una bendición para los habitantes de las distintas provincias, de los municipios, yo creería que va a ser todo lo contrario, va a ser un viacrucis, realmente si es que hay incorrecciones no me consta, pero en las provincias que he mencionado, realmente son muy aisladas las situaciones que se dan, pues por falta de prioridad de los señores alcaldes o de los funcionarios municipales, sin embargo aceptemos que haya incorrecciones en los municipios, pero eso no significa que no vaya a haber incorrecciones en la Superintendencia que se va a crear con esta ley y eso sabemos, quien va a dudar digamos de las incorrecciones que se cometen en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria acabando con las cooperativas. El ingeniero Hugo Jácome con la cuestión de la Superintendencia de Bancos que seguro estoy habrán algunas cuestiones que tienen que ser observadas, porque los méritos que tuvieron los dos mencionados, son los de haber liquidado la Cooperativa Coopera en la provincia del Azuay, ese fue el gran mérito que tuvieron los señores Cristian Cruz e ingeniero Hugo Jácome para mantenerse en la



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y en la Superintendencia de Bancos, es decir, quien va a confiar en una Superintendencia creada para controlar a los municipios de todo el país, no tendrán que pagar veinte, treinta, cuarenta dólares para modificar un plan, sino que tendrán que pagar mucho más y los viajes que tendrán que hacer los señores alcaldes, los señores concejales, los señores funcionarios de los distintos municipios para resolver problemas que serán planteados por los ciudadanos, quizás con derecho. Pero en vez de plantearlo internamente en su cantón, lo tendrán que hacer en la ciudad de Quito y nadie duda, señora Presidenta, nadie desconoce cómo se tramitan las cosas en la ciudad de Quito en estos espacios, que lo que hacen es mortificar a los ciudadanos de las distintas parroquias, cantones del país. Entonces, en vez de mejorar esta situación vamos a crear un problema a los ciudadanos, sin embargo que se analice y eso le pido muy comedidamente al señor Presidente de la Comisión, don Richard Calderón, en el sentido que se analice la cuestión constitucional, ya lo planteó Ramiro Aguilar, lo plantearon otros colegas asambleístas, que se analice la cuestión constitucional, porque crear un organismo que repito va a ser un obstáculo para los ciudadanos de todo el país. Y la socialización, la socialización que se ha dado con algunos señores alcaldes, así mismo en el caso de la provincia del Azuay, al menos a mí no me consta que se haya hecho una socialización, porque habría una contradicción de que por un lado aceptan todo este Proyecto de Ley y ahora están reclamando, pues a través de comunicaciones en el sentido de que no están de acuerdo con este Proyecto de Ley, sobre todo con la creación de la Superintendencia de Control y Sanción. Este Proyecto se discutió y se ha venido socializando desde hace dos años, señora Presidenta, pero se ha socializado con los representantes del Banco



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Interamericano de Desarrollo, con la Comunidad Europea, que no estoy en desacuerdo que se haga, pero básicamente tenía que hacerse, señora Presidenta, con los señores alcaldes, con los representantes de los municipios, el día de hoy si es que hubiese habido esta socialización teníamos toda la barra alta con los señores alcaldes y los señores concejales aplaudiendo la expedición de este Proyecto de Ley, pero no se ve, yo no veo, quizás este escondido algún señor Alcalde allá en la barra alta aplaudiendo este Proyecto de Ley, de los alcaldes que les he escuchado, entre otros, el Alcalde de la ciudad de Cuenca y el Alcalde de la ciudad de Guayaquil, pues ellos están en contra, porque ellos saben que se les está limitando la autonomía de sus municipios. Esta Ley como alguien decía, va a ser revisada y convencido estoy, señora Presidenta y colegas asambleístas, que va a ser revisada después de algunos meses cuando los señores alcaldes tengan que pasar el martirio de acudir a la ciudad de Quito para tramitar, para explicar todos estos aspectos que se van a derivar de este Proyecto de Ley, van a venir aquí a la Asamblea a preguntar quiénes fueron los asambleístas o que Asamblea aprobó esta ley y pedirles a los nuevos asambleístas que deroguen esta Ley, evidentemente porque repito va a ser un problema para todos los municipios, porque les van a controlar hasta el último reparto del cinco, diez, cien o doscientos metros que no podrán disponer los señores alcaldes o el concejo en pleno. Eso hay que considerar y por eso le pido, repito muy comedidamente a Richard Calderón, a ver si se demora unos días, si es que usted lo permite y la Asamblea lo permite para conversar con los señores alcaldes, porque no conversar con todos los alcaldes o con la mayoría de los alcaldes del país, el país no está compuesto por tres o cuatro provincias, el país tiene más provincias y todos tienen o deben tener la misma consideración que han



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

tenido algunos alcaldes de tres o cuatro provincias de determinado sector del país. Este es mi pedido, señora Presidenta, insisto con todo el comedimiento para haber si es que se demora y conversan con los actores de este Proyecto que deben ser los señores alcaldes de las diferentes provincias del país.-----

LA SEÑORA PRESIDENTE. Tiene un minuto, Asambleísta.-----

EL ASAMBLEÍSTA LARRIVA ALVARADO OSWALDO. Eso nomas, señora Presidenta. Muchas gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra asambleísta Rocío Albán.-----

LA ASAMBLEÍSTA ALBÁN TORRES ROCÍO. Me voy a permitir hacer unas reflexiones de por qué la importancia de esta Ley. Por qué la necesidad de que nuestras ciudades tengan un ordenamiento territorial. En el Ecuador la mayoría de las ciudades se han consolidado sin tener en cuenta una planificación urbanística que posibilite proyectar una visión de ordenamiento territorial a las futuras ciudades que han sido construidas parcialmente de acuerdo a los intereses de grupos inmobiliarios que han utilizado la especulación económica de la tierra como fuente de enriquecimiento. Se han construido dejando de observar situaciones de riesgo, poniendo en peligro la vida de los ciudadanos y sus bienes materiales, este hecho ha ocasionado que en la actualidad existan problemas no solamente de índole territorial y paisajístico sino que trasciendan hasta convertirse en problemas de tipo social, cultural y hasta económico, debido a que la ciudad no solamente es un espacio



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

físico territorial, es el lugar en el que se dinamiza de manera integral la vida colectiva de quienes las habitamos. Los problemas que presenta la falta de una planificación urbana adecuada, se reflejan en las iniquidades territoriales existentes entre lo urbano y lo rural. La proliferación de espacios amurallados como conjuntos y urbanizaciones residenciales que segregan a las personas física y simbólicamente por motivos económicos. La existencia de espacios de la ciudad a los que podemos definirlos como dormitorio, debido a que las personas solamente hacen uso de estos para ir a pernoctar y migran hacia otros lugares por motivos de trabajo. La falta de infraestructura y equipamiento de espacios públicos como los parques, las plazas, los bulevares para el uso asequible y equitativo de todas las personas, a esto se suma la inseguridad, el tráfico vehicular que cada día aumenta debido a que no se consideran otros medios alternativos de movilización. La tugurización de las condiciones de vida de las personas que conforman la pobreza urbana, entre otros problemas de convivencia social. Con la finalidad de contribuir a la solución de los problemas expuestos, es necesario tener una perspectiva de la ciudad desde el enfoque al que el geógrafo, urbanista y político español Jordi Borja denominó urbanismo ciudadano, enfoque que apuesta principalmente por la circunscripción territorial, desde el apropiamiento del espacio público por parte de los grupos poblacionales, principalmente los jóvenes, los adultos mayores, los niños, las personas con discapacidad. Con la finalidad de que los espacios públicos sean espacios de encuentro, cultura, recreación, esparcimiento y socialización dotándole de sentido y vida a la ciudad. Y por la consolidación, asentamientos humanos policéntricos, es decir, que sirven para usos combinados de vivienda y de comercio, que oferten con calidad y de manera accesible servicios públicos y privados, generando la posibilidad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

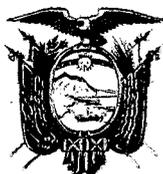
*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

de realizar actividades laborales y de vivienda, dentro de una misma circunscripción territorial. Es de responsabilidad de todos especialmente de las autoridades en territorio, contribuir a concretar el derecho a la ciudad, entendido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Es decir siguiendo la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, se puede manifestar que es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos que les confiere la legitimidad de acción y organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado. El urbanismo ciudadano se concatena con el segundo objetivo del Plan Nacional de Desarrollo dos mil trece-dos mil diecisiete que establece auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad y con el plan de trabajo legislativo que señala legislación relacionada con la vivienda y el ordenamiento territorial para provocar una revolución urbana y garantizar la producción. Los objetivos del Proyecto de Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se enmarcan en el enfoque de urbanismo al que me he referido y considerado que el futuro de las ciudades es el futuro de las personas que las habitamos, es importante la aprobación de este Proyecto. Me uno a los aportes expresados por la asambleísta Ximena Ponce y específicamente en el tema de riesgos. Muchas gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias. Tiene la palabra asambleísta María Soledad Vela.-----

LA ASAMBLEÍSTA VELA CHERONI MARÍA SOLEDAD. Gracias,



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

compañera Presidenta. Las culturas originarias de Manabí tuvieron gran capacidad para el manejo y control del agua, para estas culturas el Fenómeno de El Niño que actualmente a nosotros nos causa tanta preocupación, tanto por las pérdidas humanas como por las pérdidas materiales que siempre nos produce, para ellos era una bendición de los dioses y esperaban las lluvias torrenciales con la esperanza, ya que las mismas generaban abundantes fuentes de agua dulce y obviamente una fertilización natural de los valles inundables donde después de El Niño se podía cultivar. Una de las ventajas de esta forma de pensar que tenían nuestros antepasados, era el vivir respetando la naturaleza y el vivir respetando también los ciclos naturales de la misma, pero qué significa respetar los ciclos naturales, pensando en los riesgos, un ejemplo de ello es que las quebradas, las cuales son los canales naturales por los cuales el agua de lluvia fluye desde antes que los humanos pobláramos la tierra, son cortados o tapados y si la legislación o la desidia sigue permitiendo que existan asentamientos humanos en estas "zonas de riesgo", porque en realidad son zonas de pobreza creadas y mantenidas en muchos casos por los mismos gobiernos autónomos descentralizados. Nunca dejaremos de vivir desastres humanos, porque los desastres naturales no existen, existen los eventos naturales y los desastres los causamos nosotros. La incapacidad de los gobiernos autónomos descentralizados ya sea real o creada para enfrentar los riesgos y generar condiciones que permitan evitar pérdidas de vida en cada evento natural, ha demostrado ser la verdadera catástrofe del país. La Ley que debatimos ahora, repite quince veces riesgos naturales y establece lo que se debe hacer para ordenar y clasificar el uso del suelo; sin embargo, no se establecen tiempos para que se cumpla y lo que es peor no se establecen condiciones para que los GAD tengan ya determinadas sus zonas de riesgos, apliquen medidas



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

para realizar los reasentamientos de las personas que viven en estas zonas o realizar las acciones necesarias para disminuir los riesgos. En este contexto para que lo contenido en el artículo catorce y en el artículo setenta y cuatro de esta ley pueda aplicarse con prioridad, sugiero una disposición transitoria que diga lo siguiente: "En un plazo de trescientos sesenta días a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, los gobiernos autónomos descentralizados que previo a esta Ley tengan las zonificaciones de riesgo y que tengan informes técnicos de reasentamientos, presentarán la planificación para reubicar a las personas que se encuentran habitando las zonas de riesgo. En el caso de ser indispensable la reubicación, esta se realizará en un plazo no mayor a cuatro años". Esto con el fin de lograr que la investigación del Estado Central y de los gobiernos autónomos descentralizados se aplique. Como ejemplo tenemos lo que pasa en mi cantón, en el cantón Sucre de Manabí, después del fenómeno de El Niño y del terremoto que ocurrieron en mil novecientos noventa y ocho, el Estado Central y también instituciones privadas realizaron los estudios de zonas de riesgo y establecieron zonas en que era necesaria la reubicación de los asentamientos humanos, establecieron zonas en las que no se podían construir o reconstruir las viviendas que fueron afectadas y tuvo que ocurrir otro terremoto y aún ahora esas viviendas fueron permitidas ahí, ahora vemos todos los resultados que pasaron, no se hizo nada ni aún teniendo los estudios. Si no se reubican a las personas que viven en las zonas de riesgo en este cantón, en mi cantón y probablemente en muchas otras zonas de la patria es probable que cuando llegue el fenómeno de El Niño nuevamente, tengamos otra vez que lamentar pérdidas. Por eso solicito a la Comisión que acepte esta disposición transitoria que estoy sugiriendo para la ley. Muchas gracias, Presidenta.-----



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Ulbio Cárdenas.-----

EL ASAMBLEÍSTA CÁRDENAS SAQUICELA ULBIO. Gracias, señora Presidenta. Señores y señoras legisladoras y legisladores: Me parece que esta normativa contiene algunos elementos importantes, pero a propósito de rescatar esos elementos importantes no podemos dejar de señalar el meollo del asunto, que hoy por hoy se está discutiendo, en ese momento. Por eso es que debo hacer mía, señora Presidenta y señores legisladores, todas las palabras y expresiones que se han dado a este lado izquierdo de la mesa directiva. En ese sentido, creo que es necesario hablar un poco de la ética en la política y consecuentemente de la ética en el ejercicio del poder. Y creo que, si bien tenemos una Constitución de la República, que personalmente la he considerado y la considero como avanzada, como una Constitución que nos da derechos, que reconoce los derechos de la naturaleza, que reconoce los derechos colectivos, la pregunta es: ¿está aplicándose esa Constitución?, ¿se están respetando los derechos de los trabajadores?, ¿se está respetando los derechos de la naturaleza?, ¿se respetan los derechos colectivos? Y las actuaciones del poder, que se vienen observando, me da precisamente la imagen de que la respuesta a esas preguntas es negativa. Entonces, hay una contradicción entre lo que dice la normativa suprema, que quienes están en el ejercicio del poder son los primeros en respetarla y en ácatarla y en promover su cumplimiento y en hacer cumplir. Pero veamos, ¿se respeta la naturaleza cuando con la finalidad de extraer minerales y extraer petróleo se concesiona una serie de territorios en donde están las nacientes de agua, como en el caso Tundayme? Obviamente que no y creo que hay un informe inclusive de Contraloría en ese sentido, si no estoy equivocado.



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Entonces, ¿hay un ejercicio ético del poder en ese sentido? Podría decirse un error de buena fe. El problema de la independencia de las funciones del Estado, que son utilizadas desde hace algún tiempo para acá estrictamente para sacar adelante un proyecto político, en el que se viene ya siendo violentadas de una manera sistemática normas y procedimientos constitucionales y violentados derechos humanos, derechos de los trabajadores y la propia normativa constitucional. Me parece que eso ya no es un error de buena fe y me parece que debemos seguir hablando del ejercicio ético del poder. ¿Qué ha pasado? Aquí se dice mucho de la Función de Transparencia y Control Social, ¿qué ha pasado? El mismo oficialismo le catalogó a esa Función con una calificación completamente baja, ¿por qué? Por su falta de independencia pues, otro elemento que dice que el poder no se está ejerciendo con la ética que corresponde. Lo ocurrido en el CNE, en donde parece ser simplemente elementos que no son sino el eco parlante de Carondelet y eso no puede ser así, no debe ser así. Entonces, me parece que también este y otros elementos es necesario que corriamos, porque no está bien, señora Presidenta y señores legisladores, que se elimine o se excluya a la provincia de Esmeraldas de estar considerada dentro de la Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana, solamente por el hecho de que la Prefecta Provincial es de una organización política a la que el poder definitivamente le tiene prácticamente ridiculizada y que quisiera ya eliminarla. Entonces, no está bien, es falta de ética, allí en Esmeraldas hay un sinnúmero de poblaciones.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Perdón, Asambleísta. Solamente por recordarle que el debate es sobre el Proyecto de Ley Orgánica de



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.-----

EL ASAMBLEÍSTA CÁRDENAS SAQUICELA ULBIO. ... Gracias, por recordarme, señora Presidente, pero me parece que estoy haciendo un análisis del ejercicio del poder. Y vamos ahora sí, entonces. La cuestión de las normas técnicas de este Proyecto de Ley, nadie lo discute, pero el problema radical aquí del debate es el problema de la Superintendencia que va supuestamente a ejercer una vigilancia, un control y con poder sancionatorio a los gobiernos seccionales, a los gobiernos autónomos descentralizados. Quisiera recordar cómo era el trajín anteriormente de los alcaldes y prefectos para conseguir recursos, se dirá que no estoy en el punto del orden del día, no, pero aquí estamos tratando de hacer ver el hecho de cómo se ha manipulado anteriormente y cómo hoy se distorsiona también algunas cosas. En los ochenta y en los noventa y en los primeros años del dos mil no había prácticamente alcalde que no desfile al Ministerio de Finanzas con unas u otras posiciones con la finalidad de obtener el favor, así se manejaba, porque el Ejecutivo tenía todas las posibilidades en estas instancias de manipular en este sentido. Hoy por hoy qué puede acontecer con esta Superintendencia, el legislador Oswaldo Larriva ya lo ha señalado. Los alcaldes, los prefectos y los GAD parroquiales prácticamente tendrán una férula que les va a estar vigilando y va a ser un instrumento de presión de parte del Gobierno Central para condicionarles a los prefectos, a los alcaldes y a los gobiernos parroquiales y en ese sentido sí es preocupante y por la serie de elementos que he venido señalando de carencia de ética en el ejercicio del poder. Yo creo que esta norma que está contemplada en el artículo noventa y cuatro del Proyecto de Ley debería ser dejada de lado, para darles precisamente viabilidad al Proyecto y para darles precisamente la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

autonomía que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados. La Contraloría General del Estado tiene su división especializada en el tipo de control que se encuentra señalado aquí, que se quiere dar a la Superintendencia, para qué poner, entonces, una norma adicional más, un control más para tener de esa manera sometidos a los organismos descentralizados. En ese sentido, si se va a implementar una norma que imponga un elemento que vaya a estar vigilante con poder sancionatorio y poder de control y de sometimiento a los organismos seccionales, estaríamos regresando al pasado, como hemos regresado al pasado en muchas circunstancias, por ejemplo en derechos laborales, en derechos colectivos.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta. ....

EL ASAMBLEÍSTA CÁRDENAS SAQUICELA ULBIO. ... en sí mismo de respeto a la Constitución de la República que viene siendo violentada sistemáticamente. Gracias, señora Presidenta. ....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra, asambleísta Blanca Argüello. ....

LA ASAMBLEÍSTA ARGÜELLO TROYA BLANCA. Gracias, compañera Presidenta. Compañeros, compañeras asambleístas: Si bien es cierto, yo quiero felicitar a la Comisión por este trabajo, todo lo que ha significado el esfuerzo en una norma recopilar muchas de las observaciones y también mucho de los planteamientos de los distintos sectores, entre esos de los gobiernos autónomos descentralizados, pero también de los distintos sectores de las organizaciones sociales y también de los



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

asambleístas. Decirles que nosotros en el Ecuador hemos vivido un crecimiento urbano totalmente, digo, acelerado, porque si antes teníamos un treinta por ciento en los años setenta del área rural, perdón, el treinta por ciento del área urbana, el setenta por ciento del área rural, ahora tenemos una realidad absolutamente distinta y ahora tenemos más áreas urbanas que áreas rurales y esa también es una muestra también de que tuvimos una época de un crecimiento indiscriminado de nuestras ciudades. Tal es la realidad de Quito y ahí los recuerdos nos vienen que en los años ochenta, por ejemplo, por tener ese derecho a la ciudad, derecho a la vivienda, un derecho que debería haber estado consagrado en la Constitución, el derecho a tener una vivienda, no era así. Tal es el caso que ahí tuvimos esa guerra, esa guerra que tenemos que recordarla, porque yo soy de esa zona y de ese lugar, esa guerra entre La Roldós y Pisulí, donde tuvimos que lamentablemente sufrir alrededor de dieciséis muertos, ¿por qué? Por ese derecho, por esa lucha de ese derecho a tener una vivienda y por esa falta de política pública de llegar a tener ese derecho a ese suelo, a ese suelo digno. Entonces, creo que esto nos lleva a una reflexión que en el Ecuador crecieron nuestras ciudades de manera indiscriminada, de manera irregular, sin ningún control y eso generó la cantidad de barrios irregulares que tiene Quito, que tiene Guayaquil, que tiene Portoviejo, que tienen todas las ciudades del Ecuador, que no se encuentran y que obviamente los ciudadanos o los que adquirieron en esta modalidad su vivienda, no tienen muchos de ellos hasta ahora el derecho a tener una escritura, el derecho a tener esa legalidad de su propiedad y eso creo que es un aspecto fundamental que se está topando en esta Ley, que se está planteando en el artículo setenta y cuatro el aspecto claro de la declaratoria de regularización prioritaria de los barrios. Pero yo quiero hacer aquí una observación, porque en el segundo



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

inciso, claramente en el articulado dice: "El Gobierno Central realizará la declaratoria de regularización prioritaria en el caso que los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos no lo realicen en el plazo de dos años contados desde la vigencia del Plan de Uso y Gestión del Suelo". Yo creo que aquí deberíamos modificar este inciso y lo que deberíamos poner es que no sería los años contados a la vigencia del Plan de Uso y Gestión del Suelo, sino a la vigencia de esta Ley, porque muchos de los gobiernos autónomos descentralizados ya tienen un Plan de Uso y Gestión de Suelo, que se cumplirá tal vez en el dos mil veinte, en el dos mil veintidós. Entonces, desde ahí recién se hará efectiva esta norma para que los gobiernos autónomos descentralizados puedan tener una sanción en el caso que sea necesario cuando no regularicen los barrios. Creo que para nosotros es una prioridad, en este momento no creo que como Estado tengamos que seguir asumiendo la responsabilidad que deben tener los gobiernos autónomos descentralizados de regularizar sus barrios, de dar seguridad jurídica en sus territorios, porque creo que eso es fundamental. Yo les decía y les nombraba en un inicio, el barrio de Pisulí, recién hace unos cuatro años, recién empezaron después de veinticuatro años de lucha, a tener sus escrituras públicas. Creo que eso es lo que tenemos que combatir, tenemos que a los gobiernos autónomos descentralizados darles el mensaje claro que tenemos que regularizar los barrios y que tienen que cumplir las competencias que están establecidas en la Ley. Quisiera referirme también al tema de los derechos y acciones. Si bien es cierto es una modalidad que legalmente está establecida, que no es ilegal, que cumplen todas las normas, pero es un mecanismo que se utiliza para fraccionar la tierra, para crear urbanizaciones y lotizaciones, muchas de ellas sin cumplir la normativa que establece la Ley, sin dejar espacios



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

verdes, sin dejar esas áreas verdes que deben ser obligatorias, que no solamente lo decimos nosotros, como Gobierno de la revolución ciudadana, sino que lo dice la Organización Mundial de la Salud, que tenemos que dejar ese quince por ciento. Cuando nosotros fraccionamos en derechos y acciones lo que hacemos es dividir un territorio sin ninguna normativa, sin dejar el ancho de vías, sin dejar espacios verdes, sin dejar claramente establecido el alumbrado público, el alcantarillado, el agua potable, y creamos urbanizaciones y hasta eso le creamos un conflicto a los gobiernos autónomos descentralizados, porque creamos urbanizaciones, creamos sectores, creamos barrios sin ninguna normativa, sin que cumplan lo que establece la Ley. Por eso les pedimos que en este momento, en esta Ley, que tenemos la oportunidad, que es una oportunidad que tenemos, normar cuando hay un fraccionamiento en derecho y acciones, cuando se hace una venta de derechos y acciones, claramente establecer que tienen que cumplir la normativa específica, como decía, ancho de vía, servicios básicos, espacios verdes, creo que es lo mínimo que tenemos que establecer también, cuando un fraccionamiento de tierra se da por derechos y acciones, creo que debemos dejar claramente establecido en esta norma. Yo quiero decirles ahí también que creo que es importante y quiero resaltar que en esta norma, y que se deje claramente establecido los planes de ordenamiento territorial, esos planes de ordenamiento territorial, que claramente tienen que delimitar el límite urbano. Creo que una de las fallas que han tenido los gobiernos autónomos descentralizados es el límite urbano, por eso hemos tenido el crecimiento indiscriminado, nosotros aquí en Quito, por ejemplo, tenemos una de las parroquias más grandes que tiene esta ciudad, que tiene alrededor de doscientos mil habitantes, que tiene ya un crecimiento urbano y sigue siendo una parroquia rural. ¿Eso qué quiere

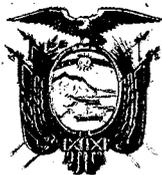


## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

decir? Que no ha habido un control del crecimiento y del límite urbano que han tenido nuestras ciudades, que no ha tenido claramente establecido cuándo es una tierra urbana y cuándo es una rural y cuándo tiene que modificarse esto. Creo que claramente también tenemos que dejar establecido en sus planes de ordenamiento territorial, que tiene que estar establecido el mapa de riesgo. Uno de los problemas y una de las catástrofes que acabamos de vivir en el país es porque no tenemos claramente establecido un mapa de riesgos, creo que los gobiernos autónomos descentralizados deben tener ahora sí una responsabilidad clara y si tienen que haber sanciones, pues tendrán que haber sanciones, pero tiene que quedar claramente establecido un mapa de riesgo y también los criterios de incorporación de suelo urbano. Como les decía, eso tiene que ser parte fundamental cuando un gobierno autónomo descentralizado decide hacer sus planes de gobierno, sus planes territoriales, sus planes de uso de suelo, tiene que estar claramente establecido su delimitación urbana. Y otro de los temas que sufrimos, especialmente las ciudades grandes, es el comportamiento del precio del suelo. Quienes de nosotros y muchos de nosotros hemos vivido en esta ciudad y hemos visto cómo pocos sectores de este país, pocos sectores económicos se han beneficiado con esa información privilegiada de dónde, cuándo se van a hacer las obras, por dónde se van a hacer las vías y eso ha generado una especulación del precio del suelo. Creo que nosotros tenemos que dejar claramente establecido, no puede ser justo que nosotros cuando en un caso hacemos una obra pública, el precio del suelo se dispara, se dispara cuando la inversión es del Estado, se disparará para que solamente sea beneficiario el sector privado y no el sector público y eso me parece que es fundamental. No podemos seguir jugando con el valor del suelo, tenemos áreas en las que aquí en Quito llegan a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

costar hasta mil quinientos, dos mil dólares el metro cuadrado de terreno, y eso no me parece justo; cuando esa todavía y todavía en los catastros, todavía en las cartas geográficas catastrales constan y claramente constan que son suelos rurales, que todavía están destinados a la agricultura, hay una especulación del suelo impresionante. Entonces, creo que debemos normar claramente y establecer el costo y el valor del suelo, del suelo especialmente urbano, que es donde más vemos y sentimos esa especulación del valor del suelo. Muchísimas gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Montgomery Sánchez.-----

EL ASAMBLEÍSTA SÁNCHEZ ORDÓÑEZ MONTGÓMERY. Gracias, compañera Presidenta. Un saludo a las amigas y amigos que nos siguen a través de los diferentes medios de comunicación. Sin lugar a dudas, a la fecha, es oportuno tratar este importante Proyecto de Ley. Entre sus bondades cabe resaltar la definición y desarrollo de una serie de carácter jurídico, mecanismos y herramientas de carácter jurídico y económico, orientado a articular y a relacionar los procesos de relación de los distintos niveles de Gobierno en el ejercicio de sus competencias constitucionales en la Carta Suprema de Montecristi. En particular, respecto a la gestión del suelo, bajo el objetivo de garantizar los derechos que sobre habitación, vivienda, ciudad y medio ambiente tenemos los ecuatorianos. Las normas del Proyecto se suman aquellas que la Asamblea ha hecho constar en el Cootad y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para hacer posible la planificación y el ordenamiento territorial en cada uno de nuestros territorios que



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

configuran la regulación y el control de uso y ocupación del suelo, como son, entre otros, la afectación de predios, control de edificaciones y enajenación de predios afectados, regulación y control de fragmentación de suelos urbano y agrícola. No obstante a las bondades del Proyecto, es necesario mencionar que también para la vigencia y control del ejercicio de la competencia de cada nivel de gobierno, el Legislador Constituyente, como la Asamblea Nacional, ha desarrollado una serie de instancias y mecanismos que ameritan ser tomados en cuenta hoy en el tratamiento del contenido del Proyecto, pues en la Constitución de la República, el Código Orgánico, el Cootad, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, entre otros instrumentos legales, han establecido las instituciones de participación y vigilancia en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno. Así por ejemplo, se cuenta con los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con competencia para participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resoluciones favorables sobre las prioridades, estrategias de desarrollo, como requisito indispensable para la aprobación ante el órgano legislativo correspondiente. Velar por la coherencia del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con los planes de desarrollo con los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo. Verificar la coherencia y programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión en el presupuesto del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. Conocer informes y dar seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. También contamos con instancias de participación ciudadana en cada nivel de gobierno, instituidas conforme lo ordena la Constitución de la República en su



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

artículo cien, en concordancia con los artículos trescientos cuatro del Cootad y sesenta y cuatro de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. Mejorar la calidad de inversión pública y definir las agendas de desarrollo. Elaborar el presupuesto participativo de los diferentes gobiernos, entre otros. A nuestro entender los argumentos dados en el informe y para segundo debate, no dan sustento ni son motivadores para instituir una Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que como se prevé en el artículo noventa y cinco del Proyecto, cuyo análisis nos ocupa, será responsable de vigilar y controlar a que los GAD cumplan con las disposiciones legales y demás normativas en los procesos de ordenamiento territorial. Vigilar y controlar los instrumentos de uso y gestión del suelo, que se articulen con la planificación nacional y sectorial y que los GAD municipales impongan las sanciones. Requerir información y llevar un registro de los planes de desarrollo de ordenamiento territorial formulados por los GAD. Imponer sanciones que correspondan por incumplimiento de las disposiciones legales y demás normativas vigentes, que regule el ordenamiento territorial del suelo, el uso y gestión del suelo, hábitat y vivienda. La creación de esta Superintendencia, cuyas funciones son únicamente subsidiarias a los gobiernos autónomos descentralizados, que tienen competencia exclusiva de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, se contraponen con las competencias y responsabilidades asignadas por los propios órganos legislativos, de los gobiernos autónomos descentralizados. Al Consejo Nacional de Competencias, a la Contraloría, a los consejos de Participación Ciudadana, a los consejos de Planificación de cada nivel de gobierno, a las instancias de participación ciudadana, a los diferentes órganos de



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

competencia de la Función Judicial, a la Fiscalía General del Estado, y aquí podemos tomar un ejemplo muy claro. El compañero Presidente de la República, tras el terremoto del dieciséis de abril, ha pedido a la Fiscalía que se investigue para encontrar los responsables de estas malas construcciones que se afectaron en Manabí y en Esmeraldas. Esto en nada contribuye al proceso de descentralización, lo único que hace es centralizar al Estado, duplicar competencias administrativas otorgadas a otras instancias y organismos de control y además violenta normas expresas constitucionales, que nos llevan al camino de la pérdida de la esencia misma de la razón de ser del Estado ecuatoriano, defendido en el artículo uno de la Constitución de la República, como está organizado en forma de República y que se gobierna de manera centralizada. En tal virtud, consideramos que las normas relativas a la instauración de una institucionalidad compuesta por una secretaría técnica, de Superintendencia de Territorio y Uso del Suelo, constantes en los artículos noventa y uno y noventa y ocho del Proyecto de Ley, deben eliminarse por improcedentes y contrarias a las normas de los artículos cien, dos treinta y ocho, dos sesenta y cuatro y dos setenta y nueve de la Constitución de la República del Ecuador. No podemos desconocer la apertura necesaria y oportuna que hubo de parte de este Gobierno de la revolución ciudadana, liderado por Rafael Correa Delgado, le da la apertura y ser tomado en cuenta varios textos para la descentralización del país y dentro de esos textos constan en la Constitución y en las diferentes leyes que han sido aprobadas en la Asamblea Nacional. Pero, lamentablemente, a veces se crean instituciones con buen fin, con un fin que a veces en la realidad no son tan reales o no son tan prácticos en la realidad y dentro de eso yo sí quisiera tomar como ejemplo las zonas de planificación que fueron constituidas por Senplades en su momento para



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

una forma de desconcentrar el servicio público, para que el servicio público llegue más cerca al ciudadano. Lamentablemente estas zonas de planificación fueron hechas desde el escritorio y no conociendo la realidad de cada uno de los sectores o cada uno de los territorios, de cómo se deben manejar estas instituciones y es por eso que hemos visto que antes la concentración del poder estaba solamente en Quito o Guayaquil, ahora lo que se ha hecho es concentrar el poder del Ejecutivo en ciertas provincias, perjudicando el servicio del usuario o el ciudadano común y corriente, y en el caso de nuestra provincia, que depende de la Zona siete, que es Loja, Zamora y El Oro, hemos visto cómo ha sido todo concentrado en la provincia de Loja, perjudicando al usuario, al ciudadano a no tener una mejor atención al público. Al ver esta situación de que ha sido mal manejado y que fue con buena intención creada esta zona de planificación, creemos que esta Superintendencia no cabe en la Constitución para controlar a los gobiernos autónomos descentralizados, ha habido una lucha constante de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados muchos años atrás, para conseguir su descentralización y conseguir la adquisición de nuevas competencias y con recursos. Así que espero, compañero Presidente de la Comisión de la cual soy parte, sea tomado en cuenta esta petición, que al único que va a beneficiar es al ciudadano, debemos darle más agilidad y más protagonismo al ciudadano y no estar creando otras instituciones que vayan a concentrar o que vayan a perjudicar los intereses de los ciudadanos como tales. El Proyecto como tal es muy positivo, pero nos oponemos en el tema de la Superintendencia, que ha sido creada. Muchas gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra, asambleísta Ricardo



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

Moncayo.-----

EL ASAMBLEÍSTA MONCAYO CEVALLOS JOSÉ RICARDO. Gracias, señora Presidenta. Aquí he tomado nota de algunas ideas sobre el tema que nos reúne esta tarde. Primero, el título Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es un título extenso, rimbombante, que al mencionar territorio y suelo todo el que le escucha se imaginará que es la nueva ley que rige a los municipios y a las ciudades. No ha cumplido seis años la Ley vigente del Cootad, Ley que sustituyó otra ley más emblemática que la Ley de Régimen Municipal, y ya le estamos cargando con ciento treinta artículos adicionales, una Ley que tiene quinientos noventa y ocho artículos y setenta y seis disposiciones generales, una Ley extensa que copa todos los ámbitos de gestión de los concejos municipales y provinciales. Las ciudades son entes vivos, seres vivos, que crecen en varias direcciones, los árboles crecen para arriba, igual que los seres humanos, las ciudades crecen tomando en cuenta factores como carreteras, ríos, playa, llanuras, son leyes naturales las que empujan al crecimiento natural de una ciudad, unas crecen al norte, otras al sur por causas naturales, crecen porque crece la población o la ciudad atrae a otros ciudadanos de otros lugares o de otros países o crece porque crece el comercio, porque crece la industria o porque hay un nuevo servicio como una universidad, por eso crece la ciudad. Hay ciudades que se unen a otras con el fenómeno de la conurbación, ciudades que se juntan y forman una nueva ciudad. Me estoy extendiendo para visualizar el tema de la ciudad como un tema complejo, no tan simple. Riobamba, Ibarra, Nueva Loja, fueron ciudades que nacieron en el papel, fueron planificadas por algún urbanista, por alguien que conocía justamente las leyes del urbanismo; las ciudades



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

como Riobamba, Ibarra, Loja son distintas a otras ciudades del Ecuador, porque nacieron planificadas, se diseñaron sus calles, sus plazas, sus mercados, sus iglesias. Hoy, las ciudades del Ecuador, el resto de ciudades están a orillas del camino del Inca, por la presencia de un puerto o junto a un río, a una bahía o a la desembocadura de un río. Este Proyecto que hoy se discute, es un proyecto con una visión teórica de la planificación territorial, de la planificación urbana. Esta Ley refleja una visión simplista, elemental, intervencionista que crea un superintendente ¿cómo quién? Como un Dios, va a mirar desde arriba, desde Quito cómo crecen las ciudades en el Ecuador y podrá ver si los ciudadanos viven bien, felices, con absoluta armonía entre la familia y la naturaleza. La ciudad es algo más que un territorio, es algo más que un suelo donde edificar o trazar una calle; los urbanistas utilizan muchas ciencias para realizar su trabajo: ciencias sociales, ciencias exactas, ciencias económicas, ciencias geográficas, deben saber todas las ingenierías que copen la energía, el agua, el transporte, los procesos industriales, recreativos, etcétera, etcétera. Debe conocer muy bien los fenómenos naturales que priman por temporadas, vientos, lluvias, nieve, polvo, terremotos; el nivel de las mareas debe conocer un urbanista, de todos esos fenómenos debe conocer a cabalidad con experiencia el urbanista, no un Superintendente acá en Quito. De acuerdo en que hay que tratar, hay que comenzar por los conceptos; el suelo, el concepto suelo es un recurso no renovable, es decir, una vez que se levanta una casa, se abre una calle, se pone un parque, desaparece el suelo, aparece la casa, el parque, la calle. Por lo tanto, no se puede aventurar o no se puede poner a una persona sin experiencia a manejar el tema del suelo, el suelo desaparece y aparece el uso, el servicio, la casa, el parque, el mercado. Los suelos tienen vocación, es decir, predisposición para un determinado



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

uso; por ejemplo, una ladera no tiene vocación para poner sobre la ladera una cancha de futbol, la ladera sirve para construir casas para que gocen de la vista, y los llanos tienen la vocación para ser utilizados como cancha de futbol. Nadie mejor que un municipio para conocer la vocación del suelo en su ámbito, en su territorio. En los cuatro puntos cardinales el municipio sabe exactamente la vocación del suelo y además, conoce más que nadie las necesidades de su población. El gran Superintendente debe ser un fenómeno del urbanismo, debe conocer las doscientas veintiún ciudades del Ecuador, cuáles son sus características, y para conocerlas tendrá que mandar a una persona a verificar que se esté cumpliendo con las ordenanzas para ver si es que están o no haciendo correctamente su papel. El concepto de ciudad rebasa la ideología del socialismo del siglo Veintiuno, rebasa el hambre de gobernar sobre todos; la ciudad va más allá del objetivo de controlar todo, tanto que las familias por la noche levantan una casa donde les da la gana o la necesidad y donde el Presidente de la República no puede entrar sino es armado de fusiles y a caballo. La ciudad recoge las injusticias de la sociedad y del régimen que manda en una nación, la ciudad es energía; no hay capacidad en el Estado, hoy y siempre para detener a una ciudad con ciudadanos levantados y molestos con los políticos que no han sabido interpretar sus necesidades. Es el colmo que en estos momentos haya una Asamblea como esta, que no escucha al pueblo, que quiere un Estado más económico, que no gaste tanto, que ahorre y ustedes agrandan el tamaño del Estado, me parece una tremenda irresponsabilidad aprobar este Proyecto de Ley que no ofrece nada nuevo para mejorar la situación de los ciudadanos. Es una ley garrote que va a amenazar la gestión de los alcaldes de las ciudades ecuatorianas. La calidad de vida de los ciudadanos depende primordialmente de la calidad de sus alcaldes y de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

sus concejales. Señora Presidenta, tenga la bondad de ordenar que se lea el artículo doscientos sesenta de la Constitución.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señora Secretaria, de lectura, por favor.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al artículo 260 de la Constitución: "El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno". Hasta ahí el texto, señora Presidenta.-----

EL ASAMBLEÍSTA MONCAYO CEVALLOS JOSÉ RICARDO. ... Esto es lo que manda la Constitución en el Capítulo IV, Régimen de competencias: "Artículo doscientos sesenta: El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente". Esto es lo que tenemos que poner en este Proyecto de Ley, un ejercicio concurrente entre el Estado.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta.-----

EL ASAMBLEÍSTA MONCAYO CEVALLOS JOSÉ RICARDO. ...y los municipios; es decir, juntos tienen que resolver las necesidades de todos los ecuatorianos, no ponerse el Estado en una posición de garrote para mandar a sus funcionarios, a sus empleados a revisar si las ordenanzas que aprueban el uso del suelo, o sea, la subdivisión del territorio han sido cumplidas o no. Son cientos de ordenanzas que se aprueban en los municipios para crear urbanizaciones, usos del suelo, cientos, no estamos hablando de diez ordenanzas, estamos hablando de



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

cien ordenanzas; y que el Superintendente tendrá que supervisar que efectivamente se cumplan. Hay asuntos importantísimos y muy bien planteados en esta Ley; aplaudo muchos de ellos, hay aportes significativos. De tal suerte que propongo que este Proyecto regrese a la Comisión y se haga un Proyecto de Ley de reforma a la Ley de los municipios para incorporar los aportes interesantes, importantes que tiene este Proyecto de Ley. Gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene punto de información, asambleísta Marisol Peñafiel.-----

LA ASAMBLEÍSTA PEÑAFIEL MONTESDEOCA MARISOL. Gracias, compañera Presidenta y a quienes nos escuchan a través de los medios de la Asamblea Nacional. A mí me parece importante, señora Presidenta, que el debate no puede centrarse en aquellas posiciones sesgadas; ordenar las ciudades, reglamentar ese ejercicio no es acabar con la autonomía de las municipalidades, peor aún querer imponer una decisión. Me voy a referir a dos principios fundamentales constitucionales, señora Presidenta: El primero que se ha inobservado y que la Comisión hace referencia y me refiero al principio de reserva de ley; la doctrina y la jurisprudencia establece cuál es el principio de reserva de ley y nuestra Constitución lo recoge. ¿Qué dice la doctrina sobre el principio de reserva de ley? El principio es la potestad reglamentaria de ejecución en materia de propiedad ya sobre el tema que estamos debatiendo y al que estamos refiriéndonos. En ese marco ¿a quién se le da potestad en la Constitución de crear la norma para que esa potestad del principio de reserva de ley sea desarrollada, a quién se le da? Al Legislador, a él y a las legisladoras se les da esa potestad. La



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Constitución en su artículo ciento treinta y dos, numeral cuatro, del artículo ciento treinta dos establece ese principio; pero, además, compañera Presidenta, esa potestad reglamentaria en su especie o modalidad de ejecución de preceptos reglamentarios legales, es la única que sí resulta procedente invocar cuando son las municipalidades, los gobiernos locales los que han de adecuar de acuerdo a la realidad en su territorio, pero con una norma base. Por lo tanto, esto no quiere decir que aquí queremos imponer que nosotros estamos sobre utilizando una potestad que nos da la Constitución de la República. Luego culmino ¿dónde están esos límites de esa reserva de ley que invoca el artículo ciento treinta y dos y que se complementa en concordancia con lo establecido con el artículo cuatrocientos nueve? Esa limitación y obligaciones inadmisibles es de la función de cada gobierno local. Finalmente quiero, señora Presidenta, que aquí se ha invocado el tema de la ética pública, de la ética política, de la ética en el poder. Humberto Eco, en una de sus cartas epistolares hace referencia que la ética pública no solo hay que mirarla desde el ojo en que nosotros lo analizamos y a la ética pública también hay que mirar en el ejercicio del desarrollo de las ciudades, del desarrollo de los pueblos, del fortalecimiento de la democracia. Ahí también le hacemos un llamado a ver qué clase de ética pública, de ética política, de ética de poder tiene un sector de la oposición que lo único que hace es deslegitimar una propuesta que tiene su sustento, pero que además tiene principio de legalidad, y el principio de legalidad nos da la Constitución y nos da también por otro lado ese respaldo mayoritario que recibe uno en las urnas. Dos principios fundamentales en materia constitucional que me he permitido invocar para que no se diga que las ciudades crecen y que uno cuando regula ese procedimiento de ese crecimiento indiscriminado, ilegal que se trafica con



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

tierras y que queremos regular, ahí sí ni la ética política, ni la ética pública, ni el cumplimiento de la ley se hace efectivo. Gracias, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, compañera Asambleísta. Tenemos la intervención del asambleísta Octavio Villacreses.-----

EL ASAMBLEÍSTA VILLACRESES PEÑA OCTAVIO. Gracias, Presidenta. Compañeros, compañeras: Quiero dividir mi pequeña participación en dos partes: Yo, el veintidós de abril, regresé de un Congreso regional de Hábitat, Hábitat regional realizada en Toluca, México, como previa reunión de Hábitat de la que se va a producir en octubre en Ecuador, la tercera reunión de Hábitat en el mundo; recordemos que la primera fue en el setenta y seis, después en el noventa y seis; y, ahora toca la tercera en el mundo. ¿Qué es Hábitat? Es un colectivo de más de ciento noventa países, presididos por el ex alcalde de Barcelona, el señor Joan Cross. ¿Qué busca Hábitat en el mundo? En vista que, el setenta por ciento o más de la ciudadanía en el mundo se vuelca a la ciudad, se ha vuelto una necesidad desde hace muchísimo tiempo que la ONU vele por los principios, por los postulados, esencia y objeto de Hábitat. Y ¿qué persigue Hábitat en el fondo? Que las ciudades sean sanas, las ciudades sean planificadas, las ciudades sean equitativas, las ciudades sean resilientes, las ciudades sean, sobre todo, un espacio absolutamente legítimo y digno para desarrollar la vida del ser humano en el mundo. Como colación, tengo que contarles que un congresista mexicano en su desesperación de ver cómo se administran las ciudades en el mundo, proponía que Hábitat creará un organismo superior, un organismo supranacional de Hábitat con poder vinculante ¿con qué objeto? Vigilar



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

el trato de los gobiernos del mundo, de las naciones del mundo, del trato del ser humano en la ciudad. Nosotros, hace más de un año venimos trabajando en esto y se diagnosticó que en el país no existe una cultura de planificación urbana. Doscientos veintiún municipios, se comprobó que la mayoría de ellos no tenían planificación urbana, además de deficiencia en el tema de catastro y muchísimas cosas más. Hábitat busca, como les decía, la propuesta del colega mexicano era un organismo que pueda vigilar al mundo, a los países para que los derechos de la ciudad sean respetados, que no son ni más ni menos que los derechos humanos, pero con todos los componentes que tienen los organismos vivos que se llaman ciudad; y digo organismos vivos porque los comparo con el ser humano, la ciudad tiene sistemas, sistemas sanguíneos, sistemas nerviosos, sistema óseo, igual la ciudad, sistemas de agua, de alcantarillado, de movilidad, etcétera, eso es lo que se busca. Y quiero comparar la necesidad y la ansiedad de ese colega mexicano que proponía un ente supra nacional con la Superintendencia que se está proponiendo en esta Ley. La Superintendencia se la ha criticado que es un ente burocrático más; no podemos olvidarnos, no podemos olvidarnos porque está tan fresco el terremoto de abril dieciséis que se fueron más de seiscientas y tantas vida, y eso no solamente por la causa del terremoto sino por la cultura de la mala edificación que tenemos; aquellos que lograron salir de sus casas y estar en aire libre, en una plaza, o en la calle, no corrieron el riesgo de estar bajo construcciones que fueron mal edificadas, por nuestra cultura, porque los que hacemos las casas a veces firmamos un plano y no hacemos el seguimiento para ver quién hizo el diseño sísmo resistente; quien está construyendo; si los materiales de construcción son adecuados, etcétera, etcétera. Le decimos al ingeniero que es muy caro, que el arquitecto es muy caro y nos vamos con un

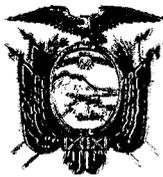


## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### Acta 386

maestro de obra y los maestros, perdónenme, con todo respeto, no saben lo que estudiaron los ingenieros en la universidad y a veces dejan de hacer en la formulación del cemento, en la presencia del hierro, de los estribos y demás, y se produce lo que se ha producido a la luz de todos los ecuatorianos. Si es que este ente, que dice que es burocrático, significa que se garantiza una vida, que haya un organismo rector sobre los gobiernos autónomos descentralizados, que son los responsables, son los responsables de lo que ha pasado en términos de construcción, no porque sea una institución o bien o mal manejada, porque también hay burócratas ahí que no son los suficientemente expeditos para controlar los planos que llegan y son aprobados por los municipios, y tampoco para hacer el seguimiento. El tema es muy complejo, ojalá, todos ecuatorianos, compañeros, guayaquileños en especial, que aquello que construimos mal empecemos a reconstruir, reforzando nuestras columnas mal hechas, reforzando nuestras estructuras mal hechas y no esperemos otro terremoto. Obviamente, lo que viene de aquí en adelante tiene que ser construido con sistemas sísmo-resistentes y toda la sociedad tiene que cambiar, los colegios, los municipios, para que nunca más se repita aquello. Si esta Superintendencia vela por los derechos humanos en la ciudad, si esta Superintendencia vela por los derechos en la ciudad, bienvenido. Como segunda parte, muy corto voy a ser. Se ha mencionado aquí, por representantes Socialcristianos, Madera de Guerrero, artículos como doscientos treinta y ocho; los gobiernos autónomos, me refiero a Guayaquil, los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, "autonomía financiera" -no me suena- y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana", tampoco me suena "participación



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Acta 386**

ciudadana". El artículo doscientos sesenta y cuatro que se ha mencionado dice, en sus numerales: "Uno. Es competencia de los municipios planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento", brillan por la ausencia. El plan de desarrollo que hizo Febres Cordero en el noventa y nueve no se ha vuelto a revisar siquiera. De manera articulada con la planificación nacional, no se articulan.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta.....

EL ASAMBLEÍSTA VILLACRESES PEÑA OCTAVIO. ...no se articula con la planificación regional, provincial, parroquial. El agua, dice en el número cuatro: "prestar servicios públicos de agua potable", ¿cuál agua? Si nos dan agua entubada. Manejo de desechos sólidos, por favor. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, eso no es parte de la visión neoliberal, lo que sí han hecho es privatizar todos los servicios. Recolección de basura, transporte público. Y, las concesiones a las fundaciones como Malecón 2000 que se le entregó cien años de concesión. Servicios básicos de agua, aguas negras y agua lluvia, probablemente teman que no va a pasar, porque esta Superintendencia no toca las autonomías, pero aquellas autonomías de gobiernos neoliberales que han estado acostumbrados a hacer lo que les da la gana, sí, siempre y cuando transgredan la ley. Gracias, Presidenta.....

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Rocío Valárezo.....

LA ASAMBLEÍSTA VALAREZO ORDÓÑEZ ROCÍO. Gracias, compañera



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

Presidenta. Colegas asambleístas: Quiero, en primer lugar, saludar la iniciativa de los colegas asambleístas que presentaron a trámite este Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, la misma que una vez más, una vez, perdón, aprobada, vendrá a llenar un vacío que en materia de regulación de las competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados adolecía nuestro ordenamiento jurídico, las cuales no pudieron ser incluidas a tiempo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En segundo lugar, debo igualmente felicitar la preocupación de los miembros de la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados, Competencias y Organización de Territorio, al haber tramitado la aprobación de este informe para segundo debate de este Proyecto de Ley. Como toda obra humana, este Proyecto de Ley es perfectible, por lo que de la manera más comedida, solicito al compañero Asambleísta ponente, considere los siguientes aportes que realice, especialmente considerando los acontecimientos derivados del terremoto del pasado dieciséis de abril del dos mil dieciséis. Estos acontecimientos, como ustedes lo saben, estimada Presidenta y colegas asambleístas, se relacionan con la muerte de más de seiscientos sesenta personas, niños, niñas, hombres y mujeres que murieron aplastados por los escombros de las casas y edificios en los que habitaban o laboraban. Un hecho lamentable que evidencia la carencia de normas de regulación técnica estandarizadas para las construcciones civiles de viviendas, casas y edificios en todos los cantones de la patria. Este control, en la mayoría de los casos está supeditado al criterio de cada municipio y en cada municipio a criterio del funcionario de control, muy por encima de las normas previstas en las respectivas ordenanzas de regulación de construcciones, si es que los GAD municipales las tuvieren



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

y si de pronto se da el caso que la autoridad municipal detecta que un amigo o compadre está levantando un piso más de los dos autorizados en su vivienda, pues, por lo general le confiere el permiso de construcción sin considerar si las columnas resistirán el peso adicional que deberán soportar, para lo cual se debería exigir estudios estructurales. Eso no es todo, pues, de lo que se conoce, son aproximadamente dos punto siete millones de construcciones informales las que existen en el país y que albergan alrededor de ocho millones de personas, es decir, más de la mitad de la población ecuatoriana, residiendo en viviendas construidas por maestros de obra o maestros albañiles, de manera antitécnica, sin los estudios correspondientes. Por ello, en agosto del dos mil catorce, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda-Miduvi, promulgó una norma antisísmica de construcción, vigente desde ese mismo día, con el objetivo de establecer políticas que tengan como finalidad mitigar los impactos ante desastres naturales, como los resientes movimientos sísmicos registrados en Quito. Estas normas prevén exigencias para que las construcciones sean sólidas y contempla que las autoridades municipales de todo el país estén obligadas a dar un seguimiento adecuado a las obras en construcción, para que no se edifiquen asentamientos informales; sin embargo, observamos que con este Proyecto de Ley se crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, como organismo encargado de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial en todos los niveles del gobierno y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitano dentro del marco de su competencia, conforme reza el artículo noventa y cuatro de este Proyecto de Ley. Además, si revisamos los artículos ciento nueve, ciento diez,



## REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *Asamblea Nacional*

#### **Acta 386**

ciento once y demás relacionados, observamos que adicionalmente esta Superintendencia tiene potestad sancionadora, lo que significa, que además de la potestad reguladora tiene la potestad sancionadora, competencias que a mi parecer, plenamente justificables, para obligar a que todos los GAD municipales y metropolitanos estén obligados a acatar las disposiciones que emanen de este ente regulatorio. Sin embargo y en este punto en donde deseo formular mi propuesta, pues lo ideal habría sido que es este Proyecto de Ley se incluya y se desarrolle de mejor manera una norma antisísmica de construcción estandarizada para todo el país, que obligue a los GAD municipales y metropolitanos a establecerlas en sus respectivas ordenanzas, previendo las sanciones establecidas en este mismo Proyecto de Ley para quienes las incumplan. Concretamente, propongo, compañero ponente, que se incluya una disposición transitoria en la que se haga referencia a que en el reglamento general de esta Ley se desarrollará la normativa marco en la cual basarán sus ordenanzas de construcción los GAD municipales y metropolitanos, la cual incluirá las normas de construcción antisísmicas estandarizadas que deberán ser acatadas obligatoriamente so pena de sanciones. Y, por último, igualmente recomiendo se incorpore otra disposición transitoria para que se les otorgue un plazo a los municipios para que emitan los instrumentos necesarios para la titulación de los predios urbanos particulares a favor de los poseedores. Muchísimas gracias, compañera Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Asambleísta. Con la participación todavía de doce asambleístas en lista para tomar la palabra, vamos a cerrar el segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Reanudaremos la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

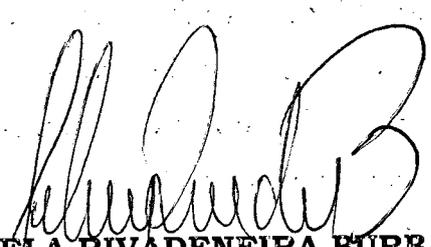
**Acta 386**

sesión para la presentación del informe final, previo a la votación y la votación respectiva de esta Ley el día jueves a las ocho horas veinte minutos. Señora Secretaria, enviar, por favor, un recordatorio igual a todos los correos de las y los señores asambleístas. Gracias a todas y todos, una buena tarde.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Tomado nota, señora Presidenta. Se suspende la sesión...-----

**VI**

La señora Presidenta suspende la sesión cuando son las diecisiete horas veintinueve minutos.-----

  
**GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO**  
Presidenta de la Asamblea Nacional

  
**LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ**  
Secretaria General de la Asamblea Nacional

EBZ/YMC