

ACTA - SESIÓN No. 061-CGADCOT-AN-2019

Fecha: Quito, 06 de febrero de 2019

Hora: 15h30

Preside la sesión: Ing. Rubén Bustamante Monteros

En el Distrito Metropolitano del cantón Quito, a los seis días del mes de febrero de dos mil diecinueve, siendo las quince horas treinta minutos, se reúne la Comisión Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización Competencias y Organización del Territorio, en el edificio de la Asamblea Nacional ubicada en la Avenida 6 de Diciembre y Piedrahita, cuarto piso.

La señora Secretaria procede a constatar el quórum:

Asambleísta Alemán Marmol Mónica	Presente
Asambleísta Auquilla Ortega Raúl	Presente
Asambleísta Bustamante García Juan	Presente
Asambleísta Bustamante Monteros Rubén	Presente
Asambleísta Cadena Huertas Francisco	Presente
Asambleísta Celi Santos Guillermo	Presente
Asambleísta García Pozo Diego	Presente
Asambleísta Paredes Torres Washington	Presente
Asambleísta Rivadeneira Bustos Carmen	Presente
Asambleísta Serrano Salgado José	Presente
Asambleísta Yaguana Echeverría Andrea	Presente
Asambleísta Zambrano Alcívar Magda	Presente

La señora Secretaria informa que existe el quórum reglamentario para dar inicio a la Sesión.

El **Presidente de la Comisión** solicita a la señora Secretaria dé lectura a la convocatoria. La señora Secretaria procede a dar lectura:

“CONVOCATORIA No. 061-CGADCOT-AN-2019

Por disposición del Ingeniero Rubén Bustamante Monteros, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencia y Organización del Territorio; y, de conformidad con lo previsto en el artículo 27, numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

concordancia con el artículo 8, numerales 1 y 2 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, me permito convocar a las y los asambleístas integrantes de la comisión a la sesión ordinaria número 61, a desarrollarse el día miércoles 06 de Febrero de 2019, a las 15h30 en el cuarto piso, ala oriental del edificio de la Asamblea Nacional, ubicado en la avenida 6 de Diciembre y Piedrahita de la ciudad de Quito, con el fin de tratar el siguiente orden del día:

1. Comparecencia de la Asambleísta Mae Montaña Valencia, proponente del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, a fin de que realice una exposición sobre su iniciativa legislativa.
2. Comparecencia del Doctor Sandro Vallejo, Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a fin de que exponga sus apreciaciones sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo."

Se aprueba el orden del día por unanimidad.

A continuación, la Secretaria proceder a dar lectura al primer punto del orden del día.

"Primer Punto.- Comparecencia de la Asambleísta Mae Montaña Valencia, proponente del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, a fin de que realice una exposición sobre su iniciativa legislativa."

Se concede la palabra a la Asambleísta Mae Montaña Valencia.

Intervención Asambleísta Mae Montaña:

Indica que su propuesta es realmente sencilla, y lo que se necesita es motivar un diálogo sobre dos principios que han sido una guía y una ruta desde hace muchos años en búsqueda de los procesos de descentralización y autonomía en los gobiernos seccionales.

Señala que el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, lo que plantea es la descentralización como un principio básico de la administración pública. La Constitución proclama los principios que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados en el artículo 238, los mismos que también se encuentran recogidos en el artículo 5 del COOTAD; es importante



ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

recordar lo que dice el artículo 238 de la Constitución, cuando determina que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana y en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional, constituyen gobiernos autónomos descentralizados: Juntas Parroquiales Rurales, Concejos Municipales, Concejos Metropolitanos, Concejos Provinciales y los Concejos Regionales.

EL artículo 260 de la Constitución, establece las competencias concurrentes de tal manera que todos estos niveles establecidos como gobiernos autónomos descentralizados, pueden coordinar acciones para mejorar la prestación de los servicios, sin embargo esta es la parte que motiva realmente este proyecto de ley; es el régimen de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos y de manera especial de los gobiernos autónomos municipales y que están definidos entre los artículos 261 y 264. El que ahora viene al caso, es el artículo 264 que se refiere al régimen especial de competencias de los municipios; procede a dar lectura a los numerales uno y dos de dicho artículo, , porque son realmente los que tienen que ver con ésta reformativa en el 264 referido a los gobiernos municipales dice tendrán las competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley.

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

2.- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

La asambleísta indica que el contenido del proyecto de ley es sumamente sencillo, contiene un artículo único, que establece: deróguese el Capítulo Tres del Título Cinco y el Título Sexto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo. Adicionalmente, la disposición transitoria que habla de los procesos sancionatorios que se encuentren en trámite en la Superintendencia de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, serán terminados y archivados por sustracción de materia; y, una disposición final, que establece que la reformas entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Ese es el contenido del proyecto.

El fundamento de lo que se propone, es la descentralización como un principio de la administración pública, pero que la autonomía es un principio básico de la actuación de los gobiernos, que se llaman precisamente autónomos descentralizados. El artículo 6 del COOTAD habla de la garantía de autonomía y dice ninguna función del Estado y autoridad extraña de los gobiernos seccionales, gobiernos autónomos descentralizados, podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera que es propia de los

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las Leyes de la República.

La competencia exclusiva del control sobre el uso y ocupación del suelo, es una competencia municipal exclusiva de carácter constitucional, por tanto, no puede ser afectada por una ley; de ahí que se plantee la presente reforma. El artículo 264, numeral 2 de la Constitución determina que los gobiernos municipales tienen que ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en su cantón, lo cual también está establecido en el artículo 55 del COOTAD.

Expresa que, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso Gestión del Suelo, creó una Superintendencia de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del suelo, y señala que participó en los debates en los que se trató esta ley, en donde defendió la autonomía, los procesos de descentralización y la autonomía de los gobiernos seccionales, sin ningún interés particular, ni personal, sino más bien de principios, que ha defendido en su vida no solamente como política sino como activista social. Por lo tanto, considera que los gobiernos seccionales pueden tener deficiencias en el tema de aplicar o de asumir sus competencias, sin embargo sostiene que la vía para resolver eso no es la centralización.

Indica que es ir en el sentido contrario, es intentar que otra función del Estado ejerza un control sobre los gobiernos autónomos descentralizados, estableciendo un régimen de sanciones. Considera que la vía es fortalecer las competencias, mejorar el COOTAD para establecer mecanismos que ayuden, que empujen sobre todo a los órganos autónomos descentralizados que necesiten fortaleza institucional, la vía es fortalecer estos principios, fortalecer la autonomía, generar el apoyo suficiente para crear fortalezas en los gobiernos autónomos descentralizados, y por tanto, alcanzar mayor descentralización. Por el contrario, la vía de restringir, quitar la autonomía, centralizar funciones, se opone a un gobierno eficiente y realmente autónomo.

Señala que de ahí surge el hecho de poner en tela de juicio esta existencia de una Superintendencia que está prevista en la ley en su artículo 95, como un órgano de vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, del uso y gestión del suelo, hábitat y asentamientos humanos, desarrollo urbano que realizan los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos. Agrega, donde quedó la autonomía si tiene sobre ellos un órgano de vigilancia, control y de sanción? Ahí viene entonces la propuesta de la reforma, porque considera que al afectar estos dos principios y estas competencias exclusivas determinadas en la Constitución, esta ley en el Capítulo Tres del Título Cinco en el Título Sexto, son normas inconstitucionales, porque vulneran en primer lugar el régimen de competencias exclusivas de carácter constitucional, de conformidad al numeral 1 y 2 del artículo 264, de manera específica en

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

el numeral 2; además, porque vulneran la cláusula de intervención excepcional que determina la Constitución en el artículo 268, cuando determina de manera específica que la ley en este caso el COOTAD determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir.

Existe una cláusula específica de intervención que es excepcional, en la gestión de un gobierno autónomo descentralizado, en cualquiera de esas competencias, y, eso tiene que ser en forma temporal y subsidiario, no de forma definitiva, hasta que se supere la causa que motivó la intervención. Desde luego el COOTAD lo recoge y determina de manera específica, tres casos que están determinados en el COOTAD en el artículo 157, dice cuando tiene que darse esta intervención excepcional por omisión en el ejercicio de las competencias o prestación de un servicio público, por ineficacia comprobada de la gestión o por solicitud expresa y voluntaria del gobierno autónomo descentralizado, mismo que tienen que generar fortalezas para autorregularse de eso se trata la autonomía.

Manifiesta que constituir una Superintendencia que termine con la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, especialmente de los municipios, significa realmente un atentado a esa misma autonomía.

Para finalizar señala que, eso es básicamente lo que se está defendiendo, además de esa autonomía y de este proceso descentralizador que tiene que ser cada vez más fuerte y más robusto, es que cuando se legisla se tiene que cuidar la supremacía constitucional. Dónde queda entonces la labor del legislador, cuando al presentar, debatir, aprobar un proyecto de ley se permita que normas inconstitucionales salgan del seno de ese órgano legislativo; hay que cuidar la supremacía constitucional que está proclamada en el artículo 424 de la misma Constitución. Es absolutamente necesario entonces que una ley que se aprobó con articulado inconstitucional, con cláusulas inconstitucionales, sea reformada lo más pronto posible.

Asambleísta Javier Cadena, en calidad de Presidente encargado, da a conocer que mediante resolución del CAL de septiembre del 2018, la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados, se está haciendo una revisión exhaustiva y una reforma global al COOTAD, en donde dentro de las propuestas también ya se ha incorporado el tema propuesto por la Asambleísta Mae Montaña, esto se tiene que discutir y debatir, porque ha habido también la comparecencia del Superintendente de Uso y Gestión de Suelo, se ha presentado el informe para debatirlo en el Pleno de la Asamblea.

El presidente encargado da paso a las intervenciones de las y los asambleístas miembros de la Comisión.



ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

Asambleísta Guillermo Celi, señala a la Asambleísta Mae Montaña, que en la propuesta enviada a la Presidencia de la Asamblea consta la eliminación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, que constituye una camisa de fuerza, para poder intervenir en la autonomía municipal hay que defender la autonomía administrativa, financiera y la toma de decisiones de los gobiernos locales, pero al mismo tiempo también la responsabilidad de los gobiernos locales sobre la autonomía, sobre las competencias exclusivas y concurrentes.

De igual manera señala que quiere dejar sentado, que sí sería bueno fortalecer un poco más el tema de la redacción de las competencias exclusivas con recursos necesarios y suficientes para mantenerlas, porque ahora está en todo un proceso de traslado o traspaso de la competencia de tránsito, sobre todo a los gobiernos locales, más allá de los tres o cuatro gobiernos locales con mayor potencia en materia presupuestaria, en materia del número de habitantes que va de la mano justamente de las necesidades básicas satisfechas, se ha visto los índices de necesidades básicas satisfechas en las dos ciudades más pobladas como es Quito y Guayaquil superan a cualquier media 99, 98% de agua potable y alcantarillado (dotación de servicio), cuando en nuestras provincias la dotación es de 5 de cada 10. Al mismo tiempo hay que ser muy responsable en la entrega de otra competencia exclusiva como la del tránsito, si no hay los recursos necesarios ahí es preferible mantener una competencia concurrente en una competencia en donde se necesitan grandes cantidades de recursos que no los tienen lamentablemente los municipios en su mayoría. Será importante analizar y profundizar en el debate en el pleno de la asamblea.

Al no existir más pedidos de palabra, el Presidente agradece la presencia de la asambleísta Mae Montaña, y solicita que se continúe con el siguiente punto del orden del día.

“Segundo punto.- Comparecencia del Doctor Sandro Vallejo, Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a fin de que exponga sus apreciaciones sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.”

Intervención Doctor Sandro Vallejo:

Señala que le intervención de la asambleísta Mae Montaña fue sumamente clara, indica que en buena medida comparte las apreciaciones.

Manifiesta que una legislación territorial es y era necesaria, indica que es de sustancial importancia mantener solamente como datos referenciales, sólo en Quito aproximadamente el 70% la construcción es informal y más de 50% de la tenencia del suelo es informal, esto

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

sucede en buena parte de las grandes ciudades del país y en los pequeños municipios y ciudades no existe una institucionalidad muy sólida y personal debidamente capacitado, con excepciones evidentemente en el manejo de la gestión de uso de suelo, esto ha derivado en algunos casos inconvenientes como los que se evidenciaron durante el terremoto, construcciones que no cumplieran con normativas internacionales que existen y esto genera afectaciones a las ciudades y a la población.

Al momento que se expidió la Ley de Ordenamiento Territorial, al incluir la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, se incluyó una visión de control muy de comisaría, muy de sanción hacia los Gobiernos Descentralizados, restándole efectivamente autonomía, esto no quiere decir desde el punto de vista que no debe haber una coordinación nacional, es importante que haya una institucionalidad, que se fortalezca mejor dicho la institucionalidad existente en materia de coordinación o de articulación de políticas.

El Comité Técnico que existe para efectos normativos debe fortalecerse, es importante que haya una normativa nacional. Indica que una de las debilidades que también ha podido evidenciar en el ejercicio profesional es que no existe uniformidad de criterios, los municipios se manejan muy dispersos en temas que internacionalmente suelen haber ya posiciones técnicas aceptadas, sin embargo los municipios en uso de la autonomía a veces sin el soporte técnico manejan políticas de usos de suelo de ordenamiento territorial que no están articuladas con una realidad necesaria, entonces creo que más que órgano de control es importante que se busque fortalecer las estructuras de articulación y coordinación entre los gobiernos descentralizados y el gobierno central. Agrega que, la existencia de la Superintendencia implica una afectación clarísima y frontal a la autonomía de los municipios a su órgano de control y fiscalización y de sanción a los municipios,

Expresa que, en el proyecto de ley existe un tema que en lo personal no comparte, se plantea la eliminación de todo el título que se refieren a las sanciones, pero este título tiene tres capítulos los dos primeros se refieren a sanciones que establece la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, lo cual es entendible que si desapareciera la Superintendencia desaparecieran también estas sanciones; el tercer capítulo obedece o se refiere a sanciones que son competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, justamente ante incumplimiento de normativas de ordenamiento territorial, al desaparecer este capítulo podría afectarse severamente la posibilidad de sancionar aquellas conductas que afecten o que contradigan justamente la normativa de ordenamiento territorial.

Es importante mantener una idea de reforma de este instrumento, evaluar cómo fortalecer ciertos instrumentos de política urbana, como el derecho de superficie, que está establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial y que se lo pone solamente para el

Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

sector público y no está debidamente normado; por poner un ejemplo, en el caso de Brasil y Perú, constituyen derechos reales que están debidamente legislados y que podrían ser una forma importante de potenciar la legalización del uso del suelo, tanto en el sector público y eventualmente también con el sector privado, esta institución existe internacionalmente, existe en España, Perú, Brasil, así podría fortalecerse esta figura, tal vez ver otros temas o incluir otros temas que faltan normar. Uno de los problemas graves es la informalidad de construcciones.

Señala que, la legislación de propiedad horizontal es muy importante en desarrollo urbano, porque una legislación que tiene más de cerca de 40 años con muy pocas reformas y que tampoco se articula adecuadamente con la realidad inmobiliaria actual; por ejemplo no se incluye nada sobre el derecho de urbanizaciones cerradas que hoy por hoy es uno de los temas que mayor desarrollo se da a nivel de las ciudades, ya no solamente en sectores de clase alta sino incluso clase media y baja. Las urbanizaciones cerradas han sido un mecanismo de salud urbanístico en los últimos años, existe una normativa sobre eso, pero dispersa y eso genera inconvenientes y problemas que se generan cotidianamente. Nuevamente basta con revisar lo que sucede en otros países.

Indica que es importante mantener las políticas de ordenamiento territorial contenidas en la Ley de Ordenamiento Territorial, pero si hacer las consideraciones o reformas adecuadas.

Finaliza señalando que, sobre el proyecto en particular, concuerda en la mayoría salvo en la apreciación en materia sancionatoria.

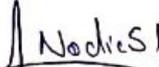
Asambleísta Javier Cadena, informa que la Comisión está haciendo la reforma al COOTAD porque una de las posturas que se tiene también por parte del equipo técnico, es de que toda la normativa que constan en la Ley de Uso del Suelo se incorporen al COOTAD, porque hay sanciones que son exclusivamente de los GAD y que es prudente mantenerlas.

Siendo las 16h20, el Presidente encargado clausura la sesión.

Para constancia de lo actuado, se firman en dos ejemplares de igual tenor y valor legal.


Ing. Rubén Bustamante Monteros
PRESIDENTE




Ab. Nadia Sofia Añazco Aguilar
SECRETARIA RELATORA