

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE SUELO EN ECUADOR

Doctor Arturo Mejía Granizo, Subsecretario de Hábitat y Asentamientos Humanos

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, Ecuador

(593) 2 22 29 790 - kamejia@miduvi.gob.ec

INDICE GENERAL

1. ANTECEDENTES.....	3
1.1. Cambio de paradigma.....	3
2. INTRODUCCIÓN.....	4
2.1. Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo.	4
2.2. Más allá del proyecto de ley. El debate sobre el territorio.	5
3. DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PROYECTO DE LEY.....	6
3.1. Competencias actuales en materia de ordenamiento territorial.....	6
3.2. El por qué del proyecto de Ley.....	7
4. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.....	8
4.1. Del nivel nacional al nivel cantonal.....	8
4.2. El Plan de Ordenamiento Territorial cantonal.....	9
4.3. Herramientas de gestión de suelo.....	10
5. CONCLUSIONES.....	11
5.1. Debate abierto.....	11
6. BIBLIOGRAFÍA.....	12

1. ANTECEDENTES.

1.1. Cambio de paradigma.

En la actualidad el Ecuador está atravesando por momentos de cambios en las políticas públicas y reorganización de la estructura del Estado; la adopción de nuevos preceptos constitucionales, la protección de derechos antes no legislados y la reforma legal constituyen sin duda una clara manifestación de la ruptura de un modelo de acumulación neoliberal que establecía inequidades y desequilibrios en el país.

Estos cambios se visibilizan principalmente con los enunciados que establece la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en el cual el “Buen Vivir” es sin duda el nuevo paradigma del país. La introducción de este modelo conlleva consigo, entre otras, la adopción de nuevas formas de protección al individuo y a la naturaleza: el derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir, el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable y lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo son los principios que dan sustento a una naciente política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo.

El Plan Nacional del Buen Vivir es el instrumento que visibiliza la recuperación de la planificación en el Ecuador y la intención de que el desarrollo tenga un enfoque territorial. Es por esto que como parte integrante del plan se desarrolla la Estrategia Territorial Nacional, que constituye el nuevo modelo territorial para la consecución del Buen Vivir y establece una nueva forma de desarrollo, a partir de la territorialización de las inversiones que como fin tiendan a lograr un territorio nacional más ordenado y equitativo.

Si bien tanto el COOTAD como el Código de Planificación y Finanzas Públicas establecen entradas interesantes para un ordenamiento territorial, estas normas siguen teniendo un asidero del derecho administrativo que constituyen insumos escasos e insuficientes para lograr los objetivos y metas que se propone cada nivel de gobierno. Como resultado de esta falta de armonía entre el derecho y el urbanismo, tenemos ciudades dispersas y con formas y modos de crecer que no favorecen la cohesión social, ni las metas que persiguen la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y la garantía del derecho a la ciudad.

La ausencia de una regulación urbanística nacional implica la inexistencia de mecanismos eficientes para garantizar una equitativa redistribución de la renta urbana. Todas las rentas que genera el mercado del suelo por intervenciones o decisiones públicas quedan en manos principalmente de los propietarios del suelo, teniendo apenas, en la legislación actual, iniciativas tributarias de recuperación de plusvalía, que son insignificantes si las comparamos con el nivel de ganancia que obtienen los dueños del suelo sin que realicen ningún tipo de inversión.

La falta de coherencia entre el urbanismo y el derecho se ha manifestado en reacciones sociales a las cuales ninguna de estas dos disciplinas ha logrado dar respuestas inmediatas. Tal es el caso de la gran cantidad de informalidad en el mercado del suelo: fraccionamientos sin permisos municipales, invasiones violentas a suelos privados y estatales, delitos de estafa por procesos ilegales de habilitación de suelo, son entre otras situaciones que a diario soportan los habitantes de los asentamientos humanos informales que no encuentran respuestas por parte del Estado para reivindicar sus derechos lesionados.

El Estado Ecuatoriano en todos sus niveles de gobierno tiene tareas pendientes respecto a complementar su estructura legal con nuevas e innovadoras normas que hagan ejecutables las decisiones que sobre el territorio se tomen. Es en este contexto que se está desarrollando el anteproyecto de Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.¹

2. INTRODUCCIÓN.

2.1. Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo.

Objeto del anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo debe ser el normar y regular con base en principios y normas el ordenamiento territorial nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial y de regímenes especiales, el marco institucional y los mecanismos para el ejercicio de competencias para el ordenamiento territorial, la gestión coordinada del suelo en correspondencia con los objetivos de desarrollo y de modo articulado con los instrumentos de planificación de los diferentes niveles de gobierno, para garantizar el derecho de la

¹ Texto extraído de: MEJÍA GRANIZO, Arturo (2012), *Introducción*, en: *Desarrollo Urbano, Seminario-Taller. Herramientas de Planificación y Gestión de Suelo*, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Quito, Ecuador.

población a alcanzar su desarrollo sustentable y a vivir en un hábitat seguro y saludable y en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice el buen vivir.

El ordenamiento del territorio debe ser entendido como “la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas”². Es por esto que el proyecto de ley tiene que recoger en un único documento la dimensión territorial y la urbanística, con una óptica territorial integral, que abarca lo urbano y lo rural.

Propósito del proyecto de ley es establecer las directrices, principios y normas para la ordenación del territorio en los diferentes niveles de gobierno, definiendo sus competencias en el marco de la planificación, el ordenamiento territorial y la gestión de suelo, dirigidos a fomentar y fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización.

2.2. Más allá del proyecto de ley. El debate sobre el territorio.

El anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo constituye un reto importante para Ecuador, no sólo porque demuestra un renovado interés hacia la planificación y el ordenamiento territorial por parte de las instituciones, sino también porque hace posible el diálogo entre administración pública y ciudadanía, canal privilegiado para la formación y la participación de los ciudadanos.

Es por esto que el proyecto de ley va más allá de su importancia legislativa en materia de planificación y gestión de suelo, porque abre el camino al debate sobre las decisiones territoriales y el significado de la planificación. Si bien se hace necesaria una fase de formación y transferencia del contenido de la ley hacia los técnicos de los gobiernos locales, paralelamente se manifiesta la necesidad de un proceso de formación ciudadana, a diferentes escalas: “conocer para poder participar” en las decisiones que sobre el territorio se tomen, para poder llevar a la práctica el derecho a la ciudad introducido por la Constitución de la República de 2008.

² GÓMEZ OREA, Domingo (2008), *Ordenación Territorial*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid – Barcelona – México.

3. DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Competencias actuales en materia de ordenamiento territorial.

Actualmente la legislación ecuatoriana define el ordenamiento territorial mediante el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (COOTAD) y el *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (COPFP). Adicionalmente, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en 2011, publicó la *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de provincias, cantones y parroquias*, que si bien define los lineamientos para la redacción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), no cuenta con la fuerza legal que obligue su adopción por parte de éstos.

El Art. 3 del COOTAD nos dice que “Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el estado ecuatoriano”.

Los gobiernos autónomos descentralizados (regional, provincial, cantonal y parroquial) tienen que elaborar sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pero es el gobierno municipal el que tiene la competencia exclusiva en el ejercicio del control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (Art. 55 COOTAD). Esto se evidencia en el Art. 43 del COPFP donde se dice que “Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”.

Según la legislación ecuatoriana vigente, el POT municipal es el instrumento guía del ordenamiento territorial. Entre los elementos que le competen exclusivamente al gobierno autónomo descentralizado municipal (Art. 55 COOTAD) hay componentes como la delimitación, regulación, autorización y control del uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. Ahora bien, estas competencias deberían corresponder a una escala de planificación mucho más amplia que la municipal. Este tipo de confusión entre el nivel territorial y el urbanístico hace que hoy en día no queden claros los límites de las competencias y atribuciones de los GAD en mérito al

ordenamiento territorial. Si es verdad que la gestión del territorio cantonal le pertenece al municipio, hay que tener claro que muchas veces las dinámicas de crecimiento y ocupación del territorio responden a lógicas de escala superior (regional, nacional y a veces global).

Según lo dispuesto en el Art. 45 del COPFP, “el gobierno central podrá formular instrumentos de planificación territorial especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico. Dichos instrumentos establecerán orientaciones generales que deberán ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno respectivos”: ésta parece ser la única forma que existe actualmente en Ecuador para poder ejercer una planificación territorial a escala *supra municipal* con carácter vinculante. Pero sabemos muy bien que, aunque exista la posibilidad de generar instrumentos de planificación territorial desde el gobierno central para proyectos nacionales de carácter estratégico, esto no garantiza que exista un nivel de planificación territorial vinculante de carácter *supralocal*, condición indispensable para llevar a cabo un ordenamiento territorial coherente y racional. Además, no es lo mismo hablar de planificación estratégica que territorial.

Es a raíz de la confusión generada entre competencias exclusivas de los gobiernos municipales y la necesidad de colaboración y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno que se hace necesaria la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, que permita coordinarlos y articularlos entre sí, con una clara atribución de competencias.

3.2. El por qué del proyecto de Ley.

Para que el territorio pueda ser el escenario privilegiado para el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas según el paradigma del Buen Vivir, es necesario definir las pautas para su utilización, ocupación y transformación. Se trata de establecer las reglas de juego para ordenar las acciones de los diferentes actores que intervienen sobre el territorio.

El artículo 297 del COOTAD define que “el ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos

económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afecten la estructura del territorio; c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos”.

En base a estos antecedentes, la tarea de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo es aterrizar los conceptos a la realidad del territorio, estableciendo las competencias y atribuciones de los gobiernos locales - en todos sus niveles - y los instrumentos de planificación y gestión para llevar a la práctica el modelo territorial deseado.

El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo se está desarrollando para poder abarcar y gestionar las dinámicas territoriales en los diferentes niveles de gobierno, desde el nacional hasta el parroquial. Se trata de un esfuerzo político e institucional importante, que tiene el gran reto de conciliar la autonomía municipal con la colaboración y complementariedad entre diferentes niveles de gobierno, según establece el artículo 260 de la Constitución de la República³.

El esfuerzo conjunto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, en vez de concentrarse solamente en el suelo entendido como categoría de carácter jurídico-económico, va más allá, y pretende regular el territorio en cuanto sistema de relaciones, definido por sus condiciones político-administrativas y socio-culturales.

4. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

4.1. Del nivel nacional al nivel cantonal.

El proyecto del territorio debe ser entendido como *proceso* y no solamente como *producto*, con diferentes niveles de intervención y responsabilidades territoriales. Es por esto que el Plan de Ordenamiento Territorial no es un tema reglamentario sino estratégico y de gestión.

El POT representa una visión a largo plazo y necesita tener continuidad: La Ley Orgánica propone que el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial tengan el mismo horizonte temporal y posean un diagnóstico inicial común. Es

³ Art. 260 de la Constitución de la República: “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”.

importante que el GAD determine cuales son sus objetivos de desarrollo y su modelo territorial deseado, el POT territorializa el PD.

Los gobiernos municipales son los que tienen la competencia exclusiva de clasificar el suelo, asignar zonificación por uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, sin perjuicio de las asignadas por las leyes respectivas como propias al Estado central en materia de ordenamiento territorial. Esto significa que, aunque sean competencias exclusivas del GAD cantonal, deben generarse en correspondencia con lo determinado en los niveles superiores de planificación.

Lo que el proyecto de ley pretende establecer es un sistema de correspondencia de ida y vuelta entre niveles de planificación, para que el ordenamiento territorial provincial y regional se construyan de forma articulada mediante el aporte de cada municipio, en el marco de unas directrices territoriales de escala superior.

4.2. El Plan de Ordenamiento Territorial cantonal.

El instrumento privilegiado para la definición del modelo territorial deseado del cantón es el POT municipal y, a diferencia de los instrumentos de rango superior que puedan generar los otros niveles de gobierno, es el único que llega a definir una normativa técnica de aplicación.

Ejemplo interesante es la Ley 388/97 de desarrollo territorial de Colombia, que estructura el POT en componentes estructurales y componentes normativas. Las primeras regulan la clasificación del suelo, los sistemas estructurantes de origen natural, los sistemas estructurantes artificiales, las zonas de protección cultural y natural, la identificación de porciones de suelo urbano y rural donde se deberán formular instrumentos complementarios de planificación. Las componentes normativas regulan los derechos y deberes de los propietarios de los suelos urbanos y rurales, a partir de la identificación de polígonos de intervención territorial, para establecer los tratamientos aplicables a cada zona con características homogéneas.

Esto permite definir el modelo territorial deseado con un horizonte temporal que va más allá del mandato de gobierno, permitiendo construir una política de largo plazo y garantizando que las transformaciones físicas del territorio no sean sujetas a los cambios políticos de breve término.

El POT municipal es el instrumento que clasifica el suelo en urbano y rural, y a su vez lo articula en subcategorías. Cada clase de suelo tiene que dividirse en unidades de planificación o polígonos de intervención territorial, es decir áreas con características

homogéneas, a las cuales se aplican tratamientos diferentes, para orientar las estrategias de gestión de suelo. Esto permite, en cada clase de suelo, establecer unas áreas de intervención, las cuales se desarrollan mediante instrumentos complementarios de planificación.

4.3. Herramientas de gestión de suelo.

La gestión de suelo está concebida como la acción y efecto de administrar el suelo, con base en un plan de ordenamiento territorial, con el fin de que permita un acceso y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas, normas y procedimientos previstos por la ley. Las herramientas de gestión de suelo sirven para concretar lo dispuesto en las fases de planificación.

Cuando se desarrolla un proceso de urbanización, se admite que la propiedad privada tenga rentabilidad, pero con limitaciones y cargas de base colectiva. Es por esto que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben poder establecer mecanismos de participación o recuperación en las plusvalías generadas por la acción pública en el territorio con el fin de redistribuirlos hacia la comunidad y como un medio de financiamiento de las políticas territoriales. Los hechos que generan plusvalía son la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación de la asignación de uso y ocupación del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo y la ejecución de obras públicas.

Entre las herramientas para la gestión del suelo las más conocidas y utilizadas a nivel internacional son:

- la *venta o transferencia de edificabilidad*, es decir un sistema de compensación a los inmuebles que soportan un minusvalor por protección en el planeamiento (cuando las cargas superan los beneficios), y se implementa mediante la adjudicación de derechos de edificabilidad en otras zonas previamente establecidas (áreas generadoras y áreas receptoras de este derecho dentro de un polígono de intervención territorial determinado por el POT);
- las *unidades de actuación*, que son áreas de planificación y gestión conformadas por uno o varios inmuebles, que deben ser urbanizadas o construidas bajo un único proceso de habilitación y delimitadas en los respectivos planes de intervención urbana;
- el *reajuste de terrenos o reestructuración parcelaria*, que consiste en reunir y englobar varios predios en uno sólo con el fin de reestructurarlos y subdividirlos en

una conformación parcelaria nueva, por iniciativa pública o privada o en virtud de la determinación de una unidad de actuación urbana o rural. Dicho instrumento, a diferencia de la expropiación, permite al municipio no enfrentarse con un proceso conflictivo y, además, resulta ser más rentable, porque permite conseguir, mediante cesiones de aprovechamiento o de suelo, los servicios y equipamientos necesarios a la comunidad;

- el *redesarrollo*, implementado para lograr una nueva configuración física espacial de un área determinada de suelo urbano, y podrá acudir a la demolición de las construcciones existentes, la reordenación del suelo y reconstrucción;
- la *declaración de desarrollo prioritario*, es decir zonas o predios que, en función de los tratamientos definidos en el mismo POT, deban ser ejecutadas por sus propietarios en un plazo que se determinará en el plan de ordenamiento territorial, caso contrario el municipio podrá iniciar un proceso de enajenación forzosa en subasta pública para que sea desarrollado;
- el *derecho de preferencia*, que permite al Estado tener la primera opción de compra de un predio destinado al desarrollo de un proyecto de interés social o público;
- el *anuncio del proyecto*, que implica la publicación por parte de los distintos niveles de gobierno de toda decisión e iniciativa de planificación y de obras públicas derivadas del plan de ordenamiento territorial y otros instrumentos de planificación nacional o local, con el fin de evitar la elevación o especulación del precio del suelo que será objeto de expropiación o compra.

Las tres últimas herramientas son clave para llevar a cabo los objetivos de la política de suelo, lo cual implica contar con instrumentos legales que permitan facilitar a la administración pública obtener suelo apto para la construcción de vivienda social y servicios públicos, con el fin de reducir la informalidad y evitar la especulación del mercado, o para cumplir con las determinaciones del POT.

5. CONCLUSIONES

5.1. Debate abierto

Como se ha manifestado en la introducción, el anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo abre el camino al debate sobre las decisiones territoriales y el significado de la planificación, para que las demás

instituciones, las universidades y los representantes de la sociedad civil puedan hacer sus aportaciones y lograr que realmente sea una construcción social.

En este sentido, el VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial de Cuenca representa el espacio ideal para definir los ejes conceptuales y metodológicos necesarios para el desarrollo del proyecto de Ley.

6. BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN de la República del Ecuador, 2008.

COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Asamblea Nacional, República del Ecuador.

GÓMEZ OREA, Domingo (2008), Ordenación Territorial, Ed. Mundi-Prensa, Madrid – Barcelona – México.

MEJÍA GRANIZO, Arturo (2012), *Introducción*, en: *Taller de Desarrollo Urbano, Seminario-Taller. Herramientas de Planificación y Gestión de Suelo*, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Quito, Ecuador (publicación digital).