

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



Trámite **102281**

Código validación **6PE2FFB12K**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 02-may-2012 14:22

Numeración documento an-cegadcot-307-2012

Fecha oficio 02-may-2012

Remitente HERNANDEZ VIRGILIO

Razón social

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramitos.asambleanacional.gob.ec/015/estadoTramite.jsf>

Quito, a 2 de mayo de 2012
 Oficio No. AN-CEGADCOT-307-2012

Señor Arquitecto
Fernando Cordero Cueva
 PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
 Presente.-

Señor Presidente:

La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, se permite poner en su conocimiento y por su intermedio al Pleno de la Asamblea Nacional, el presente informe de los proyectos de Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de Predios que se encuentran dentro de la Jurisdicción del Cantón Buena Fe, presentado por la Presidencia de la República; el proyecto de Ley de Expropiación de Tierras a favor de los Posesionarios de Terrenos Ubicados en el Cantón La Troncal, Provincia del Cañar, presentado por el asambleísta Fernando Romo; el proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de predios que se encuentran dentro de la Circunscripción Territorial de Santo Domingo, presentado por el asambleísta Fernando Vélez; y, el proyecto de Ley Orgánica que reconoce Derechos de Posesión a la Titulación de las Zonas Costeras e Insular de la República del Ecuador, presentado por el asambleísta Alfredo Ortiz.

ANTECEDENTES

El proyecto en referencia fue sometido al siguiente tratamiento secuencial:

- Mediante memorando No. SAN-2011-2080 de 7 de noviembre de 2011, se pone en conocimiento de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, CAL, mediante la cual se califican y remiten cuatro proyectos de Ley: el proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de Predios que se encuentran dentro de la Jurisdicción del Cantón Buena Fe, presentado por la Presidencia de la República; el proyecto de Ley de Expropiación de Tierras a favor de los Posesionarios de Terrenos Ubicados en el Cantón La Troncal, Provincia del Cañar, presentado por el asambleísta Fernando Romo; el proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de predios que se encuentran dentro de la Circunscripción Territorial de Santo Domingo, presentado por el asambleísta Fernando Vélez; y, el proyecto de Ley Orgánica que reconoce Derechos de Posesión a la Titulación de las Zonas Costeras e Insular de la República del Ecuador, presentado por el asambleísta Alfredo Ortiz, a fin de que la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, los analice, unifique y presente un solo articulado.
- Con oficio No. PAN-FC-012-0139, de 27 de enero de 2012, el presidente de la Asamblea Nacional, Arquitecto Fernando Cordero Cueva, solicitó que se comunique que es necesario

[Handwritten signature and initials]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



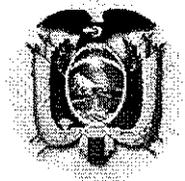
REPÚBLICA DEL ECUADOR
A S A M B L E A N A C I O N A L

- modificar la fecha de presentación de los informes para que sea puesto en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa a fin de que emita la resolución correspondiente;
- A través de oficio No. AN-CEGADCOT-268-12, en respuesta al oficio citado anteriormente, el presidente de la Comisión, doctor Virgilio Hernández Enríquez, comunicó que del análisis realizado por la Comisión, se desprende que tres de estos proyectos, fueron presentados con anterioridad a la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; no así el proyecto que hace referencia al cantón Santo Domingo, que no obstante ser posterior a la aprobación del COOTAD, tanto en la exposición de motivos como en su parte considerativa, hace relación al mismo cuerpo legal. Por lo que la Comisión, consideró que no sería pertinente su tramitación al contener el COOTAD, el procedimiento necesario para hacer efectiva la pretensión de dichos proyectos de ley. Adicionalmente, se indicó, que el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, de iniciativa de la asambleísta Mary Verduga, que se encuentra en análisis dentro de la Comisión, contiene reformas que guardan relación con la temática antes descrita; y en este sentido, la Comisión decidió **utilizar como insumo** para la reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, los proyectos de ley anteriormente descritos, a fin de que se considere en la reforma al COOTAD, todas aquellas particularidades por las cuales, los gobiernos autónomos descentralizados han tenido dificultad para hacer efectiva las disposiciones de dicho cuerpo orgánico, solicitando además, que por todas estas consideraciones el Consejo de Administración Legislativa, tome las medidas necesarias para el tratamiento de dichos proyectos.
 - Finalmente, mediante memorando No. SAN-2012-0602 de 22 de marzo de 2012, se pone en conocimiento de la Comisión, la resolución del Consejo de Administración Legislativa que en su parte pertinente, resuelve disponer a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio que los proyectos de ley, objeto del presente informe, "continúen el procedimiento determinado en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y se remita los informes correspondientes al Pleno de la Asamblea Nacional".

ANALISIS

En la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, se dispone a esta Comisión Especializada el análisis de tales proyectos y la elaboración de un **articulado único** sobre el tema materia de los proyectos de ley referidos, para conocimiento del Pleno de la Asamblea.

a) El Proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de Predios que se encuentran dentro de la Jurisdicción del Cantón Buena Fe, presentado por la Presidencia de la República; el Proyecto de Ley de Expropiación de Tierras a favor de los Posesionarios de Terrenos Ubicados en el Cantón La Troncal, Provincia del Cañar, presentado por el asambleísta Fernando Romo; y, el Proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de predios que se encuentran dentro de la Circunscripción Territorial de Santo Domingo, presentado por el asambleísta Fernando Vélez, buscan, a través de la declaratoria de utilidad pública y expropiación a favor de las respectivas municipalidades, que se adjudique a los poseionarios actuales, los terrenos y predios que en cada proyecto refieren.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Al respecto, la Constitución de la República, en su Art. 264 numeral 2, prevé que los gobiernos municipales ejercerán la competencia del control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón. El cuerpo constitucional prevé, además, para cada nivel de gobierno (regional, provincial, municipal y parroquial rural) la competencia de formulación de sus planes de ordenamiento territorial en coordinación con los otros niveles de gobierno.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010, siguiendo el marco constitucional vigente, previó, entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, la de establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual debe determinar las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; así como la implementación del derecho al hábitat y a la vivienda y el desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal. De igual manera, se previó entre las atribuciones de los concejos cantonales y metropolitanos, la de conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el alcalde, conforme la ley; y, la de regular y controlar, mediante la normativa correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón o distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra.

Siguiendo esta línea se estableció que con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, entre otros, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley (Art. 446).

Asimismo, se estableció que "para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará" (Art. 447)

En este sentido, en el Art. 594 se dispuso que los gobiernos municipales o metropolitanos podrán expropiar predios con capacidad técnica para desarrollar proyectos de vivienda de interés social.

En el Art. 595 se estableció que por iniciativa propia o a pedido de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, el gobierno municipal o metropolitano podrá expropiar inmuebles comprendidos en los casos previstos en el artículo 594, para la construcción de viviendas de interés social o para llevar a cabo programas de urbanización y de vivienda popular.

Se dispuso que el concejo municipal o metropolitano debe declarar la utilidad pública y el interés social de tales inmuebles, y proceder a la expropiación urgente, siempre que el solicitante justifique la necesidad y el interés social del programa, así como su capacidad económica o de financiamiento y además, cifándose a las respectivas disposiciones legales, consigne el valor del inmueble a expropiarse.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
A S A M B L E A N A C I O N A L

Los inmuebles expropiados deben dedicarse exclusivamente a programas de vivienda de interés social, realizados por la entidad municipal. Los gobiernos municipales o metropolitanos podrán realizar estos programas mediante convenio con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En el Art. 596 se dispuso que con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Como vemos, el marco jurídico previsto en la Constitución y en el COOTAD, principalmente lo establecido en el artículo 596 de este último, faculta a los gobiernos municipales, en ejercicio de sus competencias exclusivas, el declarar la utilidad pública, el expropiar y el adjudicar a los legítimos poseedores, predios donde se hallen asentamientos humanos irregulares, tal como lo proponen los proyectos de leyes de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de los cantones Buena Fe, La Troncal y Santo Domingo de los Tsáchilas.

b) En cuanto al Proyecto de Ley Orgánica que reconoce Derechos de Posesión a la Titulación de las Zonas Costeras e Insular de la República del Ecuador, presentado por el asambleísta Alfredo Ortiz, que propone agregar en el COOTAD una Sección posterior al Art. 488, titulada "Reconocimiento de Derechos de Posesión, Regulación, Titulación de las Zonas Costeras" con el objeto de que los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) municipales reconozcan los derechos posesorios y la titulación de predios en zonas costeras, se recuerda que la Constitución ya prevé en los numerales 1, 2, 10 y 11 del Art. 264, entre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, la de "planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"; la de "ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón"; la de "delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley"; y, la de "preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas", respectivamente.

Por su parte, el COOTAD recoge estas previsiones constitucionales en el artículo 55, literales "a", "j" y "k", al referir las competencias exclusivas de los GADs municipales.

El artículo 430, prevé que los GADs metropolitanos y municipales, formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

El artículo 432, dispone que de manera excepcional y siempre que sea para uso público, se podrá ejecutar, previo informe favorable de la autoridad ambiental correspondiente y de conformidad al plan general de desarrollo territorial, obras de regeneración, de mejoramiento, recreación y deportivas, en las riberas, zonas de remanso y protección, de los ríos y lechos, esteros, playas de mar, quebradas y sus lechos, lagunas, lagos; sin estrechar su cauce o dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas; y, que las obras que se construyan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo, serán destruidas a costa del infractor.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
A S A M B L E A N A C I O N A L

El último inciso del artículo 486 del COOTAD, establece que mediante ordenanza, los concejos municipales y distritales establecerán los procedimientos de titularización administrativa a favor de los poseedores de predios que carezcan de título inscrito, en los casos previstos en este Código. No podrán titularizarse predios de protección forestal, de pendientes superiores al treinta por ciento (30%) o que correspondan a riberas de ríos, lagos y playas. La titularización no cambia el régimen de uso del suelo que rige para los predios.

De las normas invocadas, se desprende que la ordenanza emitida por el GAD municipal o distrital no sólo es el principal instrumento de la facultad normativa de estos gobiernos, de obligatoria aplicación y cumplimiento en la circunscripción respectiva, sino que además, es el medio legal idóneo para establecer los parámetros del uso, ocupación y control del suelo de sus respectivas circunscripciones territoriales; para determinar los procedimientos de titularización administrativa a favor de los poseedores de predios que carezcan de título inscrito en sus territorios; y, para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Las ordenanzas que se emitan, a los efectos señalados, deberán tener en cuenta, entre otras previsiones legales, que las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos (Art. 604, Código Civil); que estos bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles (Art. 416, COOTAD); que nadie podrá construir, sin permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional (Art. 615, Código Civil); etc.

Finalmente, la elaboración de las respectivas ordenanzas deberá tener en consideración que el Código de Policía Marítima ha previsto en su artículo 80 que el mar territorial, la plataforma o zócalo continental y la playa del mar, cuya extensión se determina o indica en el Título III del Libro II del Código Civil, y los ríos y grandes lagos son de dominio nacional; que las playas del mar no pueden ser objeto de adjudicación ni concesión que sea estable o que obste a los propietarios o arrendatarios de los terrenos aledaños a ellas en su uso; que se exceptúan de esta prohibición las concesiones hechas por el (ex) Congreso Nacional sin haber mediado reclamo de terceros y las que provengan de sentencia judicial de última instancia dictada en juicio contradictorio previa publicación de la demanda antecedente, con anticipación de por lo menos treinta días respecto del fallo, en un periódico del lugar donde se hallen ubicadas las playas o por carteles, durante seis meses; y, que las construcciones levantadas sobre playas indebidamente concedidas o adjudicadas no pueden conservarse, a menos que pertenezcan a entidades de carácter social o hayan sido adquiridas por particulares con justo título y por uno de los modos determinados en el Código Civil.

CONCLUSIÓN

En virtud de la normativa constitucional y legal invocada, consideramos innecesario y contrario a la técnica legislativa, el discutir y, eventualmente, aprobar marcos legales que repitan y que, puedan contrariar lo que de manera general se ha previsto no sólo en la Constitución, sino también en el COOTAD, Código Civil y Código de Policía Marítima, respecto de lo que ahora es competencia de los gobiernos autónomos municipales, más aún cuando se consagra y reconoce que son estos gobiernos los que de manera EXCLUSIVA, a través de las normativas que emitan sus cuerpos legislativos (concejos), tienen competencia para legalizar los predios donde se hallen



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

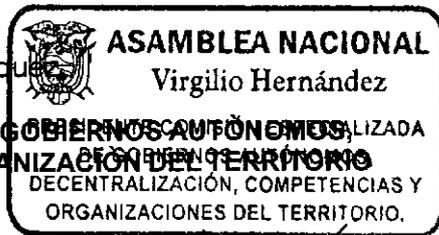
asentamientos humanos irregulares, acorde con sus realidades particulares y en el marco de un ordenamiento territorial coordinado con los otros niveles de gobierno.

Como se mencionó en líneas anteriores, dentro de esta Comisión, por resolución del Consejo de Administración Legislativa, se encuentra en tratamiento el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, de iniciativa de la asambleísta Mary Verduga, que contiene reformas que guardan relación con la temática antes descrita; en este sentido, la Comisión está utilizando como insumo para dicha reforma, los proyectos de ley objeto del presente informe en el que se incluyen aquellas particularidades por las cuales los gobiernos autónomos descentralizados han tenido dificultad para hacer efectiva las disposiciones de dicho cuerpo orgánico.

Por lo expuesto, esta Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio **SUGIERE AL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL ARCHIVO** del Proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de Predios que se encuentran dentro de la Jurisdicción del Cantón Buena Fe, presentado por la Presidencia de la República; del Proyecto de Ley de Expropiación de Tierras a favor de los Posesionarios de Terrenos Ubicados en el Cantón La Troncal, Provincia del Cañar, presentado por el asambleísta Fernando Romo; del Proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de predios que se encuentran dentro de la Circunscripción Territorial de Santo Domingo, presentado por el asambleísta Fernando Vélez; y, del Proyecto de Ley Orgánica que reconoce Derechos de Posesión a la Titulación de las Zonas Costeras e Insular de la República del Ecuador, presentado por el asambleísta Alfredo Ortiz.

Atentamente,

Virgilio Hernández Enrique
PRESIDENTE
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO
ASAMBLEÍSTA

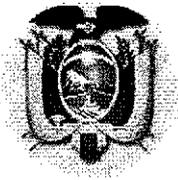


Mary Verduga Cedeño
VICEPRESIDENTA
ASAMBLEÍSTA

Diana Atamaint Wamputsar
ASAMBLEÍSTA

Hólger Chávez Canales
ASAMBLEÍSTA

Paco Fierro Oviedo
ASAMBLEÍSTA



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

...NÚA./

Marcela García Aguila
ASAMBLEÍSTA

José Picoita Quezada
ASAMBLEÍSTA

Paco Moncayo Gallegos
ASAMBLEÍSTA

Jimmy Pinoargote Parra
ASAMBLEÍSTA

Andrés Roche Pesantes
ASAMBLEÍSTA

Ángel Vilema Freire
ASAMBLEÍSTA

CERTIFICACION

El presente informe fue discutido y aprobado en sesión No. 142 de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, del día 13 de octubre de 2010, registrándose la siguiente votación: **A FAVOR:** las y los Asambleístas: DIANA ATAMAIN, PACO FIERRO, MARCELO GARCÍA, VIRGILIO HERNÁNDEZ, PACO MONCAYO, JOSÉ PICOITA, JIMMY PINOARGOTE, MARY VERDUGA Y ÁNGEL VILEMA; **EN CONTRA:** Ninguno; **ABSTENCION:** Ninguno, **AUSENTES:** HÓLGER CHÁVEZ y ANDRÉS ROCHE.- Lo que certifico para los fines pertinentes.

Gabriel Andrade Jaramillo
SECRETARIO RELATOR
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

