



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

ESCUELA DE DERECHO

**“EL PROCESO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL
EN SUS FASES DE PLANIFICACIÓN FÍSICA
Y URBANÍSTICA”**

**Trabajo de graduación previo a la
obtención del Título en Abogada de los
Tribunales de Justicia de la República**

Autora: Verónica Lloret Vázquez

Director: Dr. Tarquino Orellana Serrano

Cuenca - Ecuador

2012

AUTORIA

La autora es la única responsable de los conceptos, conclusiones y recomendaciones emitidas en este trabajo de tesis.

Verónica Lloret Vázquez

DEDICATORIA

*Este trabajo de grado lo dedico a
mi hija Amanda, luz de mis ojos.*

AGRADECIMIENTO

*Padre, gracias
por la oportunidad
de superarme.*

INDICE DE CONTENIDOS

AUTORIA.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
INDICE DE CONTENIDOS	vi
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I.....	2
1. ANALISIS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO	2
1.1. Desarrollo del proceso administrativo en la planificación física y urbanística	2
1.2. Importancia.....	5
CAPÍTULO II	8
2. CONCEPTUALIZACIÓN.....	8
2.1. El proceso administrativo concepto y elementos	8
2.2. La Planificación, naturaleza, fines y objetivos.....	10
2.3. El Plan de Ordenamiento Territorial, visión general.....	12
2.4. Los Planes Reguladores de Desarrollo y su Finalidad	16
2.5. Referencia al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	18
CAPITULO III.....	27
3. FORMAS DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES Y PROYECTOS.....	27
3.1. La socialización en la etapa de ejecución de proyectos de la planificación territorial.....	27
3.2. Aspectos generales de la tramitología para la ejecución de los planes y proyectos.	37
3.3. Ejecución de planes	41
CAPÍTULO IV	43
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	57

RESUMEN

El presente trabajo es la descripción del Proceso Administrativo Municipal: En sus Fases de Planificación Física y Urbanística, es una recopilación de conceptos sobre la planificación territorial, su importancia, antecedentes, conceptos, base legal, ejecución de planes entre otros aspectos importantes que encajan en el tema del Derecho Administrativo tomándolo como el conjunto de normas que organiza el correcto funcionamiento del servicio público.

En este proceso de planificación, se puede apreciar a simple vista que el elemento técnico y jurídico debe ir a la par para el desarrollo ordenado de una ciudad que está administrada por el Gobierno Autónomo Descentralizado, el cual tiene grandes desafíos y metas por cumplir con el afán de servir a sus ciudadanos y tener un territorio sostenible, sustentable, con servicios básicos de óptima calidad, ejerciendo el control sobre el uso y ocupación del suelo urbano y rural, manteniendo las zonas de valor histórico y artístico que tiene la ciudad, la socialización, etc. Son varios temas que se debe contemplar al momento de planificar la ciudad siendo muy importante e inexorable u obligatorio desarrollar todo lo referido con apego a las Leyes.

La Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas, dan las atribuciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la realización y ejecución de los temas de planificación física para las ciudades, cuyo objetivo principal es alcanzar el buen vivir.

Los municipios, tienen varios temas que desarrollan en materia de planificación territorial, en este trabajo se hace referencia a los trámites que se deben seguir para ejecutar lo planificado y se sugiere algunos cambios que se deben implementar para dar un mejor servicio a la ciudadanía.

El objetivo de esta monografía es dar a conocer el desarrollo del proceso administrativo municipal, las diversas situaciones que se presentan al gestionar los planes de ordenamiento territorial su realidad y todo lo que comprende el planificar la ciudad, basado en la investigación de documentos, pensamientos doctrinarios, documentación y material escrito de autores nacionales y extranjeros, internet y la base fundamental la leyes y normativa vigente.

Es significativo conocer la realidad de la gestión pública, para poder exigir cambios y como ciudadanos ser parte de estos, aportando con criterios válidos y fundamentados para aportar de manera real y de peso en construir una ciudad digna para sus habitantes.

ABSTRACT

The present research project is the description of the Municipal Management Process during its Physical and Urban Planning Phases. It's a compilation of concepts on territorial planning, its importance, background, legal base, and execution of the plans, among other important aspects of Administrative Law, which can be understood as a group of regulations that organize the correct operation of public service.

There are two basic elements in this planning process, which are a technical element and a judicial element. These two must go hand in hand in order to have a structured development of a city that is administered by a De-centralized Autonomous Government, which has great challenges to overcome as well as goals to fulfill in order to serve its citizens and have a sustainable territory with basic and quality services. This government must have control over the use and occupation of the urban and rural regions, maintaining the city's historical and artistic areas.



Translated by.

Diana Lee Rodas

INTRODUCCIÓN

Las municipalidades, tienen una infinidad de planes programas y proyectos que se van desarrollando día tras día en beneficio de la ciudad y de quienes formamos parte de ella, uno de ellos es la planificación física y urbanística del cantón, que se va haciendo realidad mediante un proceso administrativo el cual debe estar fundamentado de manera técnica y jurídica para tener resultados óptimos en el desarrollo de una ciudad.

Este trabajo busca dar a conocer el trabajo del Gobierno Autónomo Descentralizado y su compromiso de mejorar la calidad de vida para sus administrados dentro de un marco jurídico que busca el Buen Vivir para los ciudadanos, además de explicar cómo se gestionan y ejecutan los planes de ordenamiento territorial.

La Constitución de la República, el COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas, son las bases legales que otorgan a los GADS, la competencia para ordenar el territorio, se han analizado las leyes citadas además de distintos documentos, libros y demás textos relacionados al tema para conseguir la correcta conceptualización, análisis y desarrollo del tema.

CAPITULO I

1. ANALISIS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

1.1. Desarrollo del proceso administrativo en la planificación física y urbanística

El presente trabajo pretende mostrar los procesos administrativos que se llevan a cabo dentro del Régimen Municipal, en lo referente a la planificación física y urbanística, definiendo sus conceptos y mostrando las acciones que sucesivamente se van dando en la práctica para hacer realidad el fin propuesto, que no es nada más que, la materialización de los planes de ordenamiento territorial, que son la base para que la ciudad vaya creciendo de manera organizada frente a una realidad urbana en permanente cambio.

La implementación de estrategias flexibles, eficaces y participativas, son objetivos puntuales, para que la administración pueda satisfacer las necesidades de los administrados siguiendo los procesos técnicos y jurídicos, los cuales son pilares fundamentales que se complementan entre sí, para la mejor prestación de servicios.

El elemento jurídico, establece el conjunto de normas aplicables para garantizar los derechos de los administrados además de velar por evitar los excesos de poder que la administración puede cometer al realizar las obras planificadas.

Agustín Reyes Ponce en su obra "Administración de Empresas", dice: *"El derecho proporciona a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado. La administración a su vez, da al derecho la eficacia jurídica de sus normas sobre todo de aquellas que directamente tienden a la organización de la*

sociedad". Jaramillo, Ordóñez Germán, Derecho Administrativo, Ambato, 1992, pag.11).

Lo técnico, encierra un sistema amplio de estudios basados en satisfacer necesidades humanas vinculadas al desarrollo social, económico y ambiental, para lograr los objetivos propuestos como: el desarrollo sostenible de la ciudad, un manejo adecuado de los recursos naturales, organizar el territorio buscando la equidad y la convivencia social con una eficiencia económica que permita a la gente desarrollarse en su territorio, en donde la participación ciudadana, sea una herramienta para el progreso de la planificación y no se torne en obstáculo.

Todo lo establecido debe estar en sumisión a las leyes administrativas, que son los instrumentos que ligan la intervención de los gobiernos con los ciudadanos y los servicios públicos.

La Constitución de la República en su artículo. 3, numeral 5, establece como deberes primordiales del Estado: *"Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir"*.

En el mismo artículo en su numeral 6, *"Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías de descentralización"*.

El Estado Ecuatoriano en su Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y aprobado con fecha 5 de noviembre de 2009, tiene como objetivo principal, alcanzar el Buen Vivir, que es la obtención de una calidad de vida digna para los ecuatorianos buscando satisfacer diversas necesidades que tienen que ver con el ordenamiento del territorio por lo que instaura orientaciones innovadoras en planificación territorial mediante una gestión descentralizada.

Dando cumplimiento a lo determinado en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República, el 19 de octubre de 2010, fue aprobado por la Asamblea Nacional, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, el cual tiene como objetivo la equidad, definiendo competencias dentro de la organización política administrativa en el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales), esta es una herramienta fundamental en la que se basarán los actos administrativos de los entes nombrados anteriormente.

Por lo expuesto, me permito citar el artículo 55 de el COOTAD: "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;"

En concordancia con lo citado está el artículo 274 del mismo cuerpo normativo, en donde la planificación es responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados.

El proceso administrativo para la ejecución de la planificación física y urbanística, es un sistema complejo a seguir, que tiene por objetivo, el conseguir una mejor calidad de vida para sus administrados; procesos que, deben hacerse con apego a ley y a los estudios que se realizan.

1.2. Importancia

Lo que hace importante el tema de esta monografía, es el conjunto de conocimientos teóricos y prácticos que se aplican a la realidad de una ciudad que está creciendo aceleradamente, la cual, tiene que abastecer a sus ciudadanos de servicios públicos básicos como: vialidad, agua potable, espacios verdes, equipamientos comunitarios, seguridad, etc.

Desarrollando cada uno de los objetivos que se plantea en el ordenamiento jurídico de la administración pública desde una óptica que encierra a la misma como ciencia, actividad y persona jurídica, que permita ejecutar los planes de ordenamiento territorial, siguiendo el proceso administrativo para la planificación física y urbanística de la urbe.

Aníbal Guzmán Lara, da un concepto muy acertado respecto a la administración pública, cito: "Es la acción del Gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económicas, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar soluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se suscitaren o presentaren".

Partiendo del concepto citado, la aplicación de las leyes, ordenanzas, resoluciones y cuerpos normativos a fines al tema, marca el principio de un proceso administrativo a cumplir de manera inevitable, en donde el acto administrativo que emana de la administración pública tiene, consecuencias buenas o malas que afectan a la amplitud del radio de acción en el que tiene competencia.

El proceso administrativo debe ser eficiente, es decir que, con la base legal existente, el accionar del gobierno autónomo sea poderoso para ejecutar sus obras de manera transparente y de acuerdo a un proceso totalmente justificado y enfocado a desarrollar planes de desarrollo social, que mejoran la calidad de vida de las personas y que, previo a realizarse pasan por un

proceso de valoración, indemnización y pago del inmueble de conformidad con la ley si fuere el caso de una expropiación, la cual debe estar claramente fundamentada de acuerdo a la normativa que corresponda, asimismo vale recalcar que todo acto administrativo según lo establecido en la Constitución de la República en su artículo 76, manda a que todas las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, según los principios jurídicos en los que se cimienta con la debida explicación a los antecedentes de hecho que se presentan y la falta de observancia a la ley traería consecuencias administrativas, civiles o penales al servidor público que omite esta norma, además de la nulidad del acto

La honestidad y la subordinación jerárquica son figuras claves para el desarrollo de una buena administración, que deben estar inmersas en los procesos administrativos.

La planificación física y urbana es necesaria para alcanzar un desarrollo en armonía con la sociedad que se desenvuelve diariamente en la ciudad, tomando en cuenta que el ordenamiento urbano a planificarse debe ser sostenible analizando límites, patrimonio, medio ambiente, distribución de actividades económicas, espacios alternativos, normativas para el uso de suelo, optimización para la utilización de servicios, condicionar las características constructivas para preservar una imagen urbana, con el sólo objeto de mejorar las condiciones de habitabilidad para los ciudadanos obedeciendo al proceso administrativo establecido en la ley.

CAPÍTULO II

2. CONCEPTUALIZACIÓN

2.1. El proceso administrativo concepto y elementos

Es un método dinámico y cambiante que se va adaptando a los diversos cambios sociales, tecnológicos, económicos que se presentan en el tiempo y espacio como instrumentos para conseguir de manera posible el crecimiento ordenado de la ciudad de acuerdo a las políticas de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado, el cual debe dar cumplimiento a los establecido en la Constitución y en las leyes relacionadas al desarrollo del territorio. Asimismo es un proceso que se va desarrollando de manera concatenada en donde cada etapa debe ser cumplida sucesivamente en un orden establecido para obtener una ciudad ordenada de manera equitativa, sostenible y sustentable.

Los actos que se realizan en un proceso administrativo, van complementándose entre sí en los distintos aspectos de la administración, para conseguir que los planes propuestos puedan ser controlados, organizados, coordinados, etc.

Entre los elementos que deben estar presentes en la administración pública y que permiten seguir un proceso están:

- a) Planificación
- b) Organización
- c) Dirección
- d) Coordinación
- e) Control

- a) **Planificación.**- Es la acción de realizar proyectos para el futuro por medio de métodos, estrategias y alternativas de acción que permiten llevar a cabo los planes escogidos.

La planificación debe ser continua, flexible y sujeta a control revisión y enmiendas, según se vayan dando hechos que pueden ser variables y puedan ser adecuados al proyecto.

Wilburg Jiménez Castro dice: "Planificar es un proceso mental racional, un proceso de adaptación anticipada al futuro, y sobre cuyos componentes el planificador o las unidades administrativas encargadas de la ejecución tienen determinado grado de control". (Jaramillo, Ordoñez Germán, Derecho Administrativo, Ambato, 1992, pag.37).

Es decir la planificación es aquello que va hacerse, es el resultado del trazado de planos en donde se ha fijado objetivos, procedimientos, políticas y presupuestos para la realización del proyecto que se quiere llevar a cabo.

- b) **Organización.**- Es el proceso en donde se asigna responsabilidades a cada una de las personas que integran el proyecto para obtener resultados efectivos para la consecución del fin propuesto.

La organización marca la jerarquía, asigna funciones y obligaciones al elemento humano que son parte de la planificación.

- c) **Dirección.**- La realización de lo planeado de manera efectiva, que emite órdenes toma decisiones e imparte orden, está a cargo de la autoridad del administrador, que además vigila que se cumpla lo estipulado dentro del proyecto, sabiendo llevar a sus subalternos con armonía ya que en este punto suele existir discrepancias que el jefe administrativo deberá llevar con cuidado sin perder el objetivo que se quiere alcanzar.

d) **Coordinación.**- Ordenar metódicamente las partes integrantes del proyecto para que este funcione armónicamente.

Es una figura compleja que enfrenta toda administración, en donde la clave está en acoplar los recursos demarcando los deberes de cada persona y departamento con funciones claras a cumplir.

e) **Control.**- Es la función administrativa que inspecciona, vigila y observa la ejecución de los proyectos y los resultados que se van dando a medida que se van desarrollando los objetivos propuestos.

2.2. La Planificación, naturaleza, fines y objetivos

Un simple y claro concepto de planificación en concordancia con el que se ha expuesto en el punto anterior y que coincide con el criterio expuesto por el catedrático Tucker quien señala: "planificar no es más que tomar las medidas necesarias para anticipar hechos, es la función de decidir por adelantado lo que va hacerse". (Zulma, Bolívar, Caracas, Venezuela, 2008, Ordenación del Territorio en América Latina, pag, 76).

Y luego de revisar el enfoque que se da a la planificación como elemento del procedimiento administrativo, es necesario enfocarnos en la planificación urbana, que tomando en cuenta los méritos y necesidades de la población es preciso organizar el territorio para obtener un núcleo urbano que pueda satisfacer los requerimientos de los seres humanos que viven en la ciudad.

La planificación como ya lo hemos señalado, persigue llegar a las metas propuestas mediante técnicas racionales que confinan varias alternativas de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, las cuales son canalizadas a una política pública que desarrolla una serie ordenada de actos con una metodología de trabajo óptima para alcanzar la ejecución de sus proyectos.

Al referirnos a la planificación física y urbana es claro que hablamos del futuro ordenamiento de una ciudad, que va creciendo bajo distintas circunstancias tales como el crecimiento de población en un orden cualitativo como cuantitativo que trae como consecuencia problemas que desde antes existían. Además de nuevos problemas que no se conocen y se irán dando con el transcurrir del tiempo.

La complejidad que encierra el planificar una ciudad, trae consigo el reto de obtener el máximo de cambios socio-económicos dentro de un marco legal que garantice el cumplimiento de la norma para que exista armonía entre el plan de acción urbanística y la ejecución del mismo.

El ciudadano común es el único beneficiario de todo este arduo trabajo, que busca hacer funcionar a la ciudad como un sistema lleno de componentes socio-económicos, físicos, medio ambientales, etc.

Los fines y objetivos por alcanzar es un reto para los municipios que son los encargados de la planificación de las ciudades tal como lo establece el artículo 264 de la Constitución de la República ; al respecto cabe enunciar algunas de las metas a cumplir por los gobiernos autónomos para dar a sus ciudadanos un mejoramiento en su calidad de vida.

- Propiciar un modelo territorial sostenible, definiendo una organización completa del territorio.
- Promover una equidad territorial, en lo referente a los servicios públicos que se deben dotar a los ciudadanos.
- Crear una reglamentación que gire en torno a la protección y uso de áreas, casas y demás asentamientos históricos.
- Crear un modelo de reordenamiento territorial enfocado a la inversión pública y privada, equidad social, convivencia económica y medio ambiente sano y protegido.
- Establecer límites en la ciudad, cabeceras parroquiales, sectores rurales, corredores de crecimiento, urbanizaciones exteriores, que tengan relación al uso y ocupación del suelo urbano que guarde

relación con el sistema catastral en aspectos administrativos, técnicos y tributarios.

- Consolidar los sectores que han sido fortalecidos en la ciudad eliminando la subutilización del suelo urbano.
- Avanzar con el desarrollo del Área Metropolitana de la ciudad integrando a la ciudad las zonas de influencia, con un principio de jerarquía; mejorar e incrementar los servicios públicos en su calidad, crear un proceso necesario de desconcentración.
- Crear la norma que de acuerdo a un Plan de Ordenamiento Territorial, establece, la localización de actividades económicas, espacios alternativos, sanciones e incentivos.
- Regular en la normativa las urbanizaciones, lotizaciones que se dan en la ciudad y el Cantón.
- Proteger el Centro Histórico y velar por su fiel conservación mediante la permanente aplicación de normas, reglamentos y ordenanzas que han sido creadas para el efecto.

Así podemos establecer que los fines y objetivos de la planificación dan como resultado un Plan de Ordenamiento Territorial, que debe contener en conclusión un aprovechamiento equilibrado, igualitario y eficiente sobre el territorio, con fines previsibles a largo plazo sobre el crecimiento de la población, una buena distribución de servicios públicos que permita desarrollarse al ser humano en una urbe ordenada y equitativa.

2.3. El Plan de Ordenamiento Territorial, visión general

“Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. (...) La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en

el territorio" .(Schlotfeldt, 1998,p.9 CEPAL-SERIE- Medio ambiente y desarrollo pag. 13, reportaje.)

Es un concepto de ordenamiento territorial, que recoge los elementos que se necesitan para planificar una ciudad; sin embargo al referirnos al plan de ordenamiento territorial, lo adecuado, es partir desde la palabra plan, que obedece a una estructura totalmente acoplada a las necesidades de los seres humanos en distintos planos que se verán plasmados en el estudio realizado para ordenar el territorio, estudio que como ya se ha mencionado es técnico y jurídico.

La política pública establecida en un gobierno autónomo es otro elemento fundamental cuando se trata de la realización de los planes de ordenamiento territorial, puesto que ellos dan la prioridad de obras, servicios, reglamentación y un rumbo claro que se establece cuando ya se ve en la ciudad los resultados de la aplicación de estos planes que sin duda irá variando puesto que los planes son dinámicos y se deben ir acoplando a los cambios que con el tiempo se irán dando de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos.

Límites de la ciudad, el uso de suelos, las invasiones de territorio, la expansión urbana, son componentes de la planificación territorial que se enfoca a un desarrollo sostenible con respeto a la naturaleza establecida mediante una política de cuidado de medio ambiente, en donde el sector público y privado tengan una coordinación de desarrollo equitativo que de satisfacción a las futuras generaciones, con sujeción a la ley y el orden que se establecerá en ordenanzas que serán dictadas por cada gobierno municipal.

La operatividad de la planificación se vuelve un tema difícil de manejar y aún más la realización de lo planificado, este es un tema en donde la prevalencia del interés general sobre el particular prima por ser un principio de Derecho Público.

En el capítulo segundo de la Constitución de la República en su artículo 85, numeral 2 dispone: "Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adaptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto".

En el último párrafo del citado artículo dice: "En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades".

Lo que pretendo al citar este artículo es explicar que acorde al tema de esta monografía, el derecho que generalmente se encuentra en conflicto al momento de realizar o ejecutar un plan de ordenamiento territorial es el de dominio de los bienes inmuebles, cuando de acuerdo a una planificación ciertos predios están afectados por la construcción de equipamientos comunitarios, vías, parques, etc, se genera cierta resistencia en los propietarios de los acervos que de acuerdo a la ley serán indemnizados de conformidad a un valor real y a la ordenanza de valor de suelo, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución, puesto que en el Estado ecuatoriano está prohibida la confiscación de bienes, ante una situación de afectación, el Gobierno Autónomo Descentralizado deberá reparar económicamente o entregar otro bien de un valor igual o similar a la persona dueña del inmueble sobre el cual pesa dicha afectación, jamás se podría dejar sin compensación alguna la afectación de un bien.

En el último párrafo se habla de la participación en las políticas públicas, este tema será más adelante será tratado a fondo, pero es imprescindible que al momento de estar desarrollando el tema del ordenamiento territorial exista el acercamiento y el diálogo con las personas que se van a beneficiar con el proyecto y con aquellas que tienen un bien como ya lo mencionamos que va a ser afectado puesto que en estas reuniones o

socializaciones es preciso este espacio para explicar como se procede en el caso de que un bien esté afectado, la indemnización a la que se tiene derecho e infinidad de dudas y comentarios que la población tiene. El plan de ordenamiento territorial debe estar socializado con la ciudadanía de una forma muy clara y concisa para hacer conocer la Política Pública que se va a llevar a cabo y demostrar a los ciudadanos mediante la interacción de los involucrados que el objetivo es buscar la contribución de la gente para un mejor resultado de lo planeado. También es trascendental la socialización porque si el plan de ordenamiento no ha sido conocido y analizado por la ciudadanía el Concejo Cantonal, no podría dar aprobación a este.

Luego de este paréntesis y de regreso al tema de la planificación; el antecedente del plan de ordenamiento territorial y como punto de partida para planificar de manera acertada tenemos a la ciudad existente, puesto que es un dato preciso ineludible de donde se toma términos de referencia como el límite urbano, el centro histórico, la localización de las actividades económicas, la calidad de los servicios, etc, aquí es donde se hace un tipo de introspección por llamarlo de alguna manera y en adelante se va reorganizando la ciudad, de ahí que los planes de ordenamiento deben ser flexibles, para que se dé también una acoplación a lo existente, de igual manera se van dando reformas a las leyes y ordenanzas que regulan el uso del suelo según los cambios que se van dando.

Además que la ciudad existente con la planificada debe guardar total armonía con la imagen futura de la urbe, reconstruyéndola y recuperándola de acuerdo a un diseño urbano preestablecido.

El contenido de los planes de ordenamiento territorial contempla la articulación de la ciudad existente con la futura, llegar con la dotación de servicios básicos a más ciudadanos, proveer un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente, dotar a la ciudad de vialidad, coordinar con el plan estratégico de la ciudad, preservar el patrimonio, impulsar los proyectos estratégicos para conseguir una mejor calidad de vida, de

acuerdo al Buen vivir que se encuentra garantizado en la Constitución de la República y como el reto del Gobierno actual.

2.4. Los Planes Reguladores de Desarrollo y su Finalidad

“Plan Regulador es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas”. http://www.munishr.go.cr/capitulo_1.htm, 18 de abril de 2012.

Este plan es parte del plan de ordenamiento territorial, el Plan Regulador de Desarrollo zonifica lo planificado dejando ver su ámbito de aplicación y señalando el uso de suelo que corresponda reglamentándolo para todas las actividades que se van a desarrollar en la ciudad permitiendo que el crecimiento de la ciudad y las distintas actividades que realiza el ser humano en el diario vivir se vayan desarrollando de manera armónica tratando de evitar la conflictividad.

Con la normativa correspondiente se establece los lugares con el detalle respectivo de uso y ocupación que le corresponde, y se la califica dependiendo las actividades a desarrollarse en zona industrial, zona residencial, comercial, etc, lo cual genera ya un orden a seguir al momento de adquirir un bien y para que lo adquiero.

Entonces, un Plan Regulador abarca la zonificación del plan de ordenamiento territorial que establece la norma a cumplir en cada una de las zonas que comprende la ciudad dando usos específicos sin intención de discriminar ciertos lugares sino más bien de dar la reglamentación pertinente para evitar el caos y velar por un crecimiento ordenado en las ciudades basados en la planificación regional y nacional tratando de que exista compatibilidad entre la distintas zonas y sus actividades, el

planeamiento vial, los lugares destinados para el uso público, centros de esparcimiento, recuperación de áreas lo cual obedece a la estrategia de planificación utilizada desde un plan de ordenamiento territorial que es el punto de partida de las ciudades.

El objetivo principal de un plan regulador de desarrollo es organizar las actividades en cada uno de los espacios coherentemente y de manera eficiente, manteniendo un equilibrio en la calidad de vida que se debe dar a los ciudadanos estableciendo acciones que precautelen la naturaleza y las actividades del hombre.

Técnicamente se realiza una clasificación del suelo que permite constituir los sectores de planeamiento con los usos de suelo para cada uno de estos, con objetivos tales como establecer las áreas de suelo libres para el emplazamiento de viviendas, proteger las tierras aptas para la cosecha y aquellos que tienen valor paisajístico y ecológico. Se toma en cuenta también aquellos suelos que por limitaciones topográficas, geológicas, márgenes de protección de ríos, quebradas, redes de alta tensión no permiten ningún tipo de emplazamiento.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, los planes reguladores se ven plasmados en mapas, planos y reglamentos en base a las asignaciones que se dan al suelo y con la finalidad de determinar lo que está permitido en cada espacio de la siguiente manera:

- Uso principal, actividad fundamental.
- Uso Complementario, actividades necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad fundamental.
- Uso Compatible, actividades que no afectan el normal desarrollo de las actividades anteriores.

Una vez asignado el uso de suelo correspondiente también se fijan tamaños de lotes, los retiros a respetarse en una construcción, frentes, fondos, altura de las edificaciones que deberán guardar relación con el plan de

ordenamiento territorial y sus estudios técnicos, que apuntan a un crecimiento armónico de la ciudad respetando los espacios consolidados y aquellos que se tienen que renovar al igual que los espacios que se deben conservar por sus características especiales.

La habitabilidad en un sector que establezca el proceso de subdivisión del suelo, el respeto a la norma que se fundamenta en los estudios técnicos realizados, es lo que persigue un Plan Regulador de Desarrollo. (Plan de Ordenamiento Territorial de Ricaurte, Municipio de Cuenca).

2.5. Referencia al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El COOTAD en el título VII "Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación, Capítulo II: "La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial", en su artículo 296 determina:

"El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial,.."

"La formulación e implantación de los correspondientes planes deberán propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios".

Con lo citado vemos que el soporte legal está claramente establecido en el código mencionado, en su Capítulo III "Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal", que explica la naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, dándoles la calidad de personas de derecho público con autonomía política administrativa y financiera y en el artículo 54 fija las funciones que debe cumplir, entre los

cuales están distintos literales relacionados con la planificación y que me permito transcribir para su mejor entendimiento.

- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual se determina 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.
- f) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial, parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- g) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;
- o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;
- p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

El artículo 55, del mismo cuerpo normativo determina como competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades y saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

Todo lo citado y dispuesto en el COOTAD, debe ser cumplido por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siguiendo como ya se ha dicho los procesos forzosos a cumplirse por ejemplo la planificación obedece a un diagnóstico de ciudad, a un levantamiento de información un estudio puntual del tema, y con eso empieza a desarrollarse la planificación territorial, le seguirá la socialización el plan regulador de desarrollo y el punto final para que entré en vigencia y se ejecute lo da el Concejo Municipal.

En la sección segunda de este mismo capítulo, en el artículo 56, lo define así: Concejo Municipal de la siguiente manera:

“El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad

con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley”.

A su vez en el artículo 57 establece las atribuciones del concejo municipal, atribuyéndole en su literal e).- Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos.

En literal x se le atribuye: regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra.

El artículo 466 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, indica las atribuciones en el ordenamiento territorial así: “Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica ejes viales y estudio y evaluación de

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

El ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley."

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es también base legal en lo referente a la planificación, ordenamiento territorial, y finanzas públicas, este epítome de leyes tiene por objeto instaurar, normar y relacionar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas para obtener un desarrollo sustentable del territorio nacional de acuerdo a los roles que ejercen los entes públicos de acuerdo a sus competencias y respaldados por un presupuesto establecido que resguarde la debida formulación, cumplimiento control y valoración de los procesos de los diferentes niveles de gobierno.

Entre los lineamientos que se establecen en este código están: Impulsar la participación ciudadana, levantar un sistema económico sostenible y equitativo que respete el medio ambiente, fomentar el equilibrio territorial, entre otros, y como objetivo se encuentra el coordinar la planificación del ordenamiento territorial entre los distintos niveles de gobierno.

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece: "La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa".

Obviamente lo establecido en el artículo citado debe estar encaminado de acuerdo a la política pública instituida por el gobierno autónomo descentralizado en el ámbito de sus competencias en concordancia con

las normas establecidas para el ordenamiento territorial, con el fin de obtener un ordenamiento equitativo, sostenible, y que debe guardar armonía con el desarrollo del territorio nacional.

El cuerpo normativo en referencia, crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que reúne a las diferentes instituciones con los distintos proyectos y herramientas útiles comunes a la planificación, fundamentados en los principios de obligatoriedad, solidaridad, desconcentración, participación, pluralismo, equidad, transparencia, solidaridad entre otros, para organizar y coordinar la planificación dentro de los distintos niveles de gobierno, y con el afán de conseguir el buen vivir haciendo cumplir la norma constitucional.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, de acuerdo al artículo 21 está conformado por:

- El Consejo Nacional de Planificación;
- La Secretaría Técnica del Sistema;
- Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva
- Los Concejos Nacionales de Igualdad y,
- Las instancias de participación definidas en la Constitución y la Ley.

Cada una de estas entidades tiene actores y funciones establecidas para coordinar el desarrollo del ordenamiento territorial y el plan de desarrollo siendo los de mayor importancia los que a continuación defino:

El Consejo Nacional de Planificación.- Es la instancia superior del Sistema Nacional de Planificación, es el ente que tiene a su cargo la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo el mismo que contiene las políticas públicas a nivel nacional en lo referente al ordenamiento territorial los objetivos a conseguirse a corto y largo plazo y el encargado de realizar el seguimiento a los proyectos propuestos y la aprobación del Plan Estratégico Nacional. La creación de este Consejo se encuentra establecido en el artículo 279 de la

Constitución de la República: "El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este Consejo tendrá por objetivos dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será precedido por la Presidenta o Presidente de la República".

- Cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Siete delegados de la función ejecutiva, designados por el Presidente de la República.
- Cuatro representantes de la sociedad civil.
- El Presidente del Consejo de Educación Superior.

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- Esta entidad estará a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, la cual tiene la misión de establecer políticas trascendentales de acuerdo a los procesos de investigación, formación, control y evaluación para la obtención de una gestión pública clara y de ejecución.

La SENPLADES, tiene a su cargo la preparación de una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, asesorar técnicamente y de forma permanente al grupo que conforma el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, evaluar el cumplimiento de procesos, dar el soporte técnico en lo referente a los planes de ordenamiento territorial si existe la necesidad por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, originar estudios en todo lo referente a la planificación y demás atribuciones que le otorgue la ley.

Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Estos Consejos de Planificación estarán conformados según lo establecido

en el artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas el cual me permito citar:"...()...

- 1) La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- 2) Un representante del legislativo local;
- 3) La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
- 4) Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y
- 5) Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones..."

Entre sus funciones está la de presentar resoluciones favorables con respecto a las estrategias de desarrollo para ser aprobados en el seno del legislativo, vigilar que los planes de ordenamiento territorial se desarrollen en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, además de velar por el cumplimiento de las proyecciones económicas establecidas para el desarrollo de estos proyectos.

El Ilustre Concejo Cantonal de la I. Municipalidad de Cuenca, con fecha 4 de agosto de de dos mil once aprobó la Ordenanza que Regula el Procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012, esta normativa regula:

La estructura y funcionamiento de las mesas de concertación como máxima instancia de participación ciudadana, la formación de la Comisión operativa de Participación Ciudadana y Planificación la cual estará integrada por el Concejal Presidente de la Comisión de Finanzas y Presupuestos, el Concejal Presidente de la Comisión de Participación

Ciudadana, el Secretario de Gobierno y Administración, el Secretario de Planeamiento, el Director de Descentralización y Participación Rural y Urbana, el Director de Planificación y el Director de la Unidad de Gestión Estratégica Municipal.

Entre las funciones de esta comisión está la de realizar los proyectos normativos para definir el funcionamiento y estructura del Sistema Cantonal de Planificación Participativa, impulsar la participación ciudadana, elaborar las metodologías de trabajo para las mesas de concertación a más de coordinar las acciones necesarias con el Consejo Cantonal de Planificación.

De acuerdo a lo establecido en los párrafos anteriores la planificación es un tema que no admite improvisación, todos los proyectos deben estar sustentados bajo un criterio técnico y jurídico y su cumplimiento debe realizarse con total aplicación a la ley y con la agilidad que es necesaria para ejecutar lo planificado.

Este es la base legal en el cual se fundamenta el proceso de planificación y ordenamiento territorial.

CAPITULO III

3. FORMAS DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES Y PROYECTOS

Una vez que se ha realizado el enfoque conceptual y jurídico del tema que se trata en esta monografía, es clave analizar a la sociedad civil como beneficiaria y corresponsable de los proyectos que la municipalidad realiza, por esto es necesario considerar la participación de los ciudadanos en la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

Son diversas las etapas que deben ser cumplidas para la culminación de la obra requerida, cada una de estas fases debe efectuarse con observancia a la ley, ordenanzas y normativas establecidas, además se debe contar con la agilidad necesaria para ejecutar la planificación territorial, tomando en cuenta los informes de priorización emitidos por la Dirección de Planificación de la municipalidad y acoplándose a la ciudad existente y a los cambios a realizarse de acuerdo a las necesidades que tienen los ciudadanos.

Existen varios obstáculos que la municipalidad debe superar en el tema de ejecución de obras, muchas veces los temas políticos, sociales y económicos llegan a retardar el desarrollo de los planes en la materialización de los mismos, lo que dilata la realización de las obras planeadas.

3.1. La socialización en la etapa de ejecución de proyectos de la planificación territorial.

Los cambios que hoy en día se está dando en las formas de gobierno de los países de Latinoamérica, en donde se construye un nuevo concepto de democracia, ha dado un empujón para que la sociedad civil se vea inmersa dentro de los procesos de planificación mediante lo que hoy llamamos participación ciudadana.

La intervención de los individuos en las acciones y decisiones que se toman entre Estado y ciudadanía para asumir los desafíos del desarrollo de las sociedades en sus diferentes ámbitos es un derecho que hoy tenemos los ciudadanos y que la Constitución de la República así lo dispone en su artículo 95, "Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones de Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."

La participación ciudadana es el conjunto de contribuciones que hacen los habitantes a un plan o proyecto que debe ser consensuado entre quienes integran una asamblea o un comité cualquiera sea el caso en el cual también debe estar la municipalidad, con el afán de que sus aportes puedan ser parte de los planes de ordenamiento territorial, con el solo objetivo de lograr una ciudad que cubra las necesidades básicas: físicas, sociales y hasta psicológicas.

Es racional que la sociedad pueda y deba participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, pues son quienes de manera muy acertada dan un diagnóstico de ciudad que refleja clara y específicamente las realidades a las que se enfrentan cada día las personas que desarrollan sus actividades dentro de este radio de acción que se llama ciudad.

La sociedad civil tiene un rol protagónico en el tema de planificación territorial y los gobiernos autónomos descentralizados tienen varias competencias sobre el territorio como el manejo y dotación de servicios

básicos, el control sobre el uso del suelo, construir y mantener la infraestructura física, etc.,. Sin embargo, la transformación física de la ciudad se consigue únicamente en el territorio, pero no en los ciudadanos.

El desafío que hoy en día tiene la municipalidad, es obtener una ciudad al servicio de sus habitantes, haciendo de la urbe un espacio adecuado para la convivencia y relación social donde los individuos puedan vivir en comunidad. El mecanismo para llegar a tener una ciudad como espacio de relación para los individuos, está en la participación de los habitantes en la ordenación del territorio.

La Constitución de la República, como una nueva forma de convivencia ciudadana reconoce a la participación en los diferentes niveles de gobierno, regidos sobre todo por los principios democráticos y convocando a las autoridades y a los representantes de la sociedad a ser parte de los planes y de la política pública.

Los artículos 204, 207 y 208, de la Constitución, crean la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, configurando al pueblo como el mandante y fiscalizador del poder público, con la finalidad de impulsar y crear los mecanismos de control social en los asuntos de interés público. De acuerdo a lo anotado se expide la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual tiene por objeto, garantizar el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos, instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno con la sociedad que es el protagonista de este derecho que fortalecerá el poder ciudadano para conseguir una democracia participativa. (Art. 1 Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

Entre los objetivos que tiene la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, están el incentivar a la sociedad a organizarse por su propia cuenta para resolver los problemas que son comunes a toda la sociedad, garantizando una verdadera democracia en la cual se pueda demostrar que los

ciudadanos y ciudadanas están relacionados y pueden acudir a los diferentes niveles de gobierno en donde exista una interlocución entre sociedad y Estado, siendo el primero, responsable de establecer mecanismos y procedimientos aplicables y necesarios para ejercer el derecho de participación en distintas situaciones que se presenten.

El reto está en hacer funcionar la participación ciudadana en el país, como un derecho constitucional y velar por su cumplimiento conforme cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República. El desafío está en hacerla una herramienta práctica y eficaz que se desarrolle en armonía entre gobernados y gobernantes, mediante el respeto a las normas establecidas, que sea ajustable y flexible a los distintos proyectos que pueden estar planteados y en donde las propuestas deben seguir un correcto esquema para que llegue al gobernante y pueda ser desarrollado para conseguir el buen vivir.

La participación es una figura de mucho poder que tiene por objeto, sostener un modelo de socialismo democrático en donde los agentes de cambio somos todos los ciudadanos y ciudadanas que debemos aportar con criterios y proyectos válidos para solucionar, solventar y cubrir las carencias de distintas provincias, ciudades, comunidades del país porque la participación ciudadana es un derecho que emana de la sociedad civil que busca un campo de acción más amplio en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo con el COOTAD, el cual establece un nuevo modelo de organización territorial del Estado, otorga competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, basándose en los principios de unidad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad territorial, sustentabilidad del desarrollo y participación ciudadana. Efectivamente en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización la define en su artículo 3, literal g, de la siguiente manera: "La participación ciudadana es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será

respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo a la Constitución y la ley...".

En el artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, define lo que es corresponsabilidad, de la siguiente manera: "es el compromiso legal y ético asumido por los ciudadanos y ciudadanas, el Estado y las Instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público".

Por lo expuesto, el espíritu de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, busca asegurar la injerencia de la ciudadanía en los distintos procesos para la toma de decisiones, planificación, gestión de asuntos públicos y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno siendo este el poder ciudadano que tiene al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como la institución vinculante entre la ciudadanía y el Estado, la cual mediante diversos mecanismos incita a los ciudadanos a involucrarse en este gran proyecto.

En la planificación territorial y de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, manda a que los territorios sean descentralizados, desconcentrados y que fortalezcan sus capacidades de gestión en coordinación con el resto de territorio en donde el Estado tiene un nuevo modelo de organización territorial que obliga a cada gobierno descentralizado a ser competitivo y progresivo para obtener una mejor administración pública con miras a la modernización que se vaya ajustando a los nuevos modelos de gestión pública, con

competencias establecidas en la ley con asignaciones económicas que permitan a los gobiernos autónomos descentralizados ir creciendo y satisfaciendo sus necesidades, mediante proyectos viables que se ajusten a las planificaciones existentes que una vez socializados puedan presentarse ante la autoridad competente para que sean conocidos, corregidos y ejecutados de manera conjunta con los municipios y sus beneficiarios; hoy más que nunca tenemos una forma de gobierno que nos integra, nos llama y nos necesita de manera ineludible para ir creciendo como ciudad y país.

La Participación Ciudadana, crea espacios de opinión y encuentros con los diversos grupos que conforman la sociedad, la problemática surge el momento en que este derecho es tergiversado por ciertos grupos antagónicos que buscan el protagonismo político para hacer oposición, poner trabas o demorar la consecución de ciertos proyectos. Recordemos que en el nuevo modelo de gestión propuesto por el actual gobierno central, el poder ciudadano es una de las bases fundamentales para que se de cambios dentro de los procesos políticos, el objetivo es que los individuos tengan un protagonismo social que sea el nexo comunicativo entre los ciudadanos y el accionar del Estado.

Sobre todo lo dicho es indispensable, establecer los mecanismos o estrategias necesarias para que la participación ciudadana se ejecute de la manera deseada.

En el tema de la planificación territorial, la socialización es un mecanismo para que las ciudades de la mano de sus habitantes vayan creciendo de acuerdo a las diversas necesidades que el ser humano tiene y buscan ser satisfechas. Aquí es imprescindible el protagonismo social, puesto que las asociaciones barriales, de comerciantes, gremios profesionales y demás grupos organizados son quienes expresan las necesidades que son encaminadas hacia la autoridad competente dentro del proceso administrativo municipal en sus fases de planificación física y urbanística y la administración del gobierno autónomo descentralizado cuenta con esa

información como un aporte significativo al momento de planificar el territorio de la ciudad que va creciendo de manera acelerada.

Es necesario enfocarnos a la realidad de cómo se hace participación ciudadana en las municipalidades. La realidad es que el acercamiento que tienen los ciudadanos con la institución parte de un petitorio que llega a manos del Alcalde o la Dirección de Planificación, muchas veces porque la obra ya se está ejecutando y el ciudadano se ha visto afectado por dicho proyecto o por el contrario cuando la comunidad se reúne con el fin de hacer saber a las autoridades las carencias que tienen en su comunidad.

Aquí empieza la aproximación con la comunidad, funcionarios municipales visitan e inspeccionan el lugar, se fija un día y hora para realizar una Asamblea con el fin de explicar la planificación, el por qué y para qué se va a realizar este proyecto, en un espacio abierto para informar los objetivos y beneficios con los que van a contar los ciudadanos, luego de esto se hacen varias reuniones con los líderes barriales y parte de la gente que vive en este sector, vale la pena mencionar que no es fácil socializar con la gente es un proceso que debe ser correctamente armado y de fácil entendimiento, con un seguimiento continuo para que salgan a flote las planificaciones que muchas veces están ya armadas y para ser modificadas en ciertos puntos, es una de las formas de realizar participación, activa como efectiva. Por ejemplo en la I. Municipalidad de Cuenca, la Dirección de Descentralización y Participación Rural y Urbana, con la Alcaldía de Cuenca está impulsando un sistema de Participación Ciudadana, de acuerdo a la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en donde se orienta a la comunidad en distintos temas tales como Inclusión Social, Seguridad Ciudadana y Medio Ambiente.

Las Alcaldías Itinerantes también son un espacio de participación ciudadana de donde nacen acuerdos y proyectos que aportan en distintas áreas que abarcan los municipios.

Otra forma de participación ciudadana que incentiva a los habitantes y está reconocido en la Constitución de la República, y está dando buenos resultados es la aplicación de los Presupuestos Participativos, que han traído como consecuencia un nuevo enfoque de administración pública, el cual ha incorporado la participación de género, en donde hombres y mujeres se unen con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y los ciudadanos participan de manera activa y ejerciendo su derecho contemplado en la Constitución. Las autoridades que están involucrados en la toma de decisiones tienen como misión ejecutar sus planes, dar un seguimiento de los mismos y controlar los presupuestos participativos, con el objetivo de alcanzar el régimen del Buen Vivir, con atribuciones y responsabilidades de coordinación entre direcciones y empresas municipales, organismos públicos y privados relacionados con el proyecto al cual van a destinar el mencionado presupuesto.

Los Presupuestos Participativos, permiten establecer y priorizar las necesidades de las parroquias y barrios que conforman la ciudad, basándose en principios como la solidaridad, y responsabilidad que garantizan la inclusión, participación ciudadana y la democracia.

La Alcaldía de Cuenca, ha propuesto un modelo de gestión, teniendo a los Presupuestos Participativos como una herramienta capaz de construir socialmente un ambiente de aprendizaje en torno a la planificación de la ciudad, desarrollando este proyecto con las Juntas Parroquiales Rurales con la intención que se deje a un lado la creencia que lo rural es únicamente la satisfacción de necesidades de desarrollo agrónomo, esto mediante un esquema establecido para trabajar con las Juntas Parroquiales teniendo como objetivos:

- Compartir recursos en los territorios
- Crear y adquirir conocimientos
- Resolver conflictos
- Analizar las necesidades ilimitadas frente a un presupuesto limitado.

Esto ha dado como resultado el levantamiento de información, que permite establecer procedimientos comunes entre las parroquias más cercanas entre sí, para trabajar de manera organizada con la intención de priorizar necesidades y considerado a la planificación como un eje articulador de una propuesta seria de construcción cantonal, que abarca distintos temas como es lo social, político, económico, temas de medio ambiente y desarrollo.

La cogestión y gobernabilidad local van de la mano aportando experiencias estudios y realidades vivenciales que para alcanzar un desarrollo equitativo, participativo que apunta al buen vivir, debe buscar que los ciudadanos se incorporen al proceso de deliberación de proyectos de planificación.

Asimismo vemos que es importante el factor de corresponsabilidad que debe estar concientizando por los ciudadanos pues es fundamental para la ejecución de estos planes que son fuente de creación e impulso de una política pública que reactiva el interés de la población para ser protagonista de proyectos que van en su propio beneficio impulsados por las necesidades que les agobian y que buscan ser satisfechas de manera ágil y con resultados que están centrados en el Desarrollo Humano.

Éstas asignaciones presupuestarias que se entregan a las Juntas Parroquiales como presupuestos participativos, tienen como objetivo general satisfacer las necesidades de las distintas comunidades, barrios y parroquias siendo prioritario establecer el objetivo específico, es decir, que con el dinero que se les entrega se sepa exactamente en lo que se va a utilizar por ser esta una implementación prioritaria que va a mejorar y beneficiar a varios habitantes de este sector.

Luego de citar el ejemplo de los presupuestos participativos, vale la pena recalcar que el proceso administrativo municipal en sus fases de planificación física y urbanística, debe tener establecido un proceso de participación ciudadana con sistemas y mecanismos claros para avanzar

en el crecimiento flexible de la ciudad, pero debe ser un proceso bastante trabajado puesto que la planificación muchas veces tiene que afectar bienes particulares que servirán para el beneficio común.

La participación en materia de planificación territorial debe tener identificado claramente actores, beneficios, riesgos y soluciones que implica socializar con la ciudadanía.

La municipalidad como ente administrativo público tienen entre sus obligaciones dirigir, servir y rendir cuentas a los ciudadanos siguiendo el ordenamiento jurídico al cual está sometido, por lo tanto la participación debe ser dirigida por la municipalidad mediante un trabajo coordinado entre los distintos departamentos que conforman la corporación municipal, Dirección de Planificación, Sindicatura, Dirección de Avalúos Catastros y Estadísticas, Desarrollo Urbano, Dirección de Descentralización y Participación Rural y Urbana, departamentos que deben trabajar conjuntamente en el proceso de planificación territorial llevando a cabo los talleres de socialización con una base metodológica que contenga inclusión de la ciudadanía en la planificación estratégica, enfocados a temas diversos que encierran el concepto del buen vivir como es lo económico, social, ambiental, cultural, mediante diversas etapas empezando por la más importante que es la tarea de escuchar a los ciudadanos este es el punto de partida para levantar información y como el inicio para planificar o modificar los proyectos a cumplirse.

Es prioritario que los municipios, tengan un plan comunicacional abierto y de pleno conocimiento de la ciudadanía estableciendo mecanismos para promocionar la participación ciudadana con un contenido educativo para la sociedad civil, promoviendo la organización de barrios, parroquias, vecinos, etc., fundamentándose en la ley con el fin de obtener una inteligencia colectiva, que genere propuestas válidas entre comunidad y gobierno, para poder desarrollarlas hasta llegar a la ejecución de las obras prioritarias para la sociedad.

La participación ciudadana, es un tema que exige la modernidad del sistema de gobierno, que depende mucho de varios aspectos como son la educación, organización, participación y voluntad de la gente para ser protagonistas de un cambio, dejar de ser el pueblo que únicamente juzga o reputa al gobierno y sus instituciones y empezar a generar propuestas viables en donde los ciudadanos son corresponsables en todo el sentido para obtener resultados; el trabajo debe ser coordinado con los técnicos municipales, la transparencia y el acceso a la información pública sobre la planificación territorial es clave para ir creciendo ordenada y equitativamente como ciudad. Estamos en un proceso de cambio que arrojará resultados en un tiempo considerable para ir creciendo de acuerdo a la planificación territorial establecida.

Las municipalidades deben fomentar el desarrollo de estructuras participativas y proporcionarles mecanismos para que sus habitantes sean parte de asambleas, ayuntamientos, comités, con el fin de gobernar con los ciudadanos.

3.2. Aspectos generales de la tramitología para la ejecución de los planes y proyectos.

Una vez que se ha conceptualizado los temas de la planificación territorial, analizado sus fines y objetivos, con concordancia a la ley, es necesario explicar el tema práctico en lo que respecta a los trámites a cumplirse para la ejecución de la planificación de una parroquia urbana, rural o sector establecido.

Se inicia el proceso en la Dirección de Planificación ante la cual se hace la solicitud para que se planifique el sector establecido, esto puede hacerse por las peticiones que han llegado al área de planificación o a su vez el Alcalde dispone la planificación del lugar desde la cabecera parroquial, lo cual tendrá que ser respaldado por un presupuesto que es el elemento que permite el progreso del proceso establecido y fijado por el término de un año que fija cuantitativamente los objetivos a cumplirse traducidos a un

valor económico para la realización del plan de ordenamiento que se quiere ejecutar.

El artículo 215 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización segundo inciso señala: "El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior.

Todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados...".

Es decir, el cálculo obedece a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas que de acuerdo a los mecanismos de participación en cualquiera de sus formas y en donde los municipios deben acoger para la elaboración del plan de desarrollo de su territorio de acuerdo a sus ingresos y rentas que formulan un fondo general aplicado al desarrollo de su circunscripción, con un presupuesto que tendrá la vigencia de un año empezando el primero de enero y culminando el treinta y uno de diciembre de cada año, el mismo que deberá ser aprobado por el órgano legislativo y de fiscalización que en este caso es el I. Concejo Cantonal, cuerpo colegiado que tendrá a su cargo esta labor que obedece además a una debida programación que consta el artículo 233 de el COOTAD que manifiesta: "Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial..."

El contenido de dicha programación deberá justificar la importancia y la priorización de las necesidades que se deben satisfacer, estableciendo

objetivos, fines y utilizando las herramientas necesarias para consumir el plan establecido con opciones de presentar proyectos alternativos que serán evaluados desde un punto de vista técnico.

Las obras, planes y proyectos que estarán contemplados en un presupuesto deberán ser socializados como ya se ha mencionado en esta monografía puesto que los ciudadanos son también corresponsables del desarrollo de la ciudad de acuerdo a los planes socializados y como cogestores de los mismos.

De lo expuesto se colige que el presupuesto es básico para que pueda existir una planificación territorial y el antedicho debe ser íntegramente elaborado obedeciendo a una planificación que contiene en esencia las necesidades públicas a cumplirse en un plazo de un año y dependiendo de su grado de complejidad se puede ir manejando por fases que deberán ser programadas para que los proyectos se vayan consumando hasta llegar al fin propuesto, es claro que la construcción de un presupuesto obedece con total preferencia a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial puesto que uno de sus objetivos más importantes es el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Al mismo tiempo, los gobiernos autónomos descentralizados son responsables de la prestación de los servicios públicos para ejecutar aquello que se les atribuye en la Constitución de acuerdo a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial fomentando la equidad en el crecimiento de su territorio que deberá ir a la par con el Plan de Desarrollo Nacional establecido por el Gobierno Central; la planificación territorial debe ser casi perfecta para que el presupuesto pueda estar distribuido con entereza.

La Dirección de Avalúos y Catastros es la llamada a realizar el levantamiento topográfico de la zona a planificarse, aquí los técnicos municipales recogen distintos tipos de información que permita un diagnóstico que contempla el análisis de los aspectos relevantes referidos a población, aspectos socioeconómicos, físicos espaciales, equipamiento

comunitario, vivienda, infraestructuras, patrimonio edificado, identificación de problemas y proyecciones para el año.

La imagen objetivo, comprende la misión y visión del plan, además de las pretensiones de la población, lo cual se realiza con la participación de la población.

El período de propuesta del plan es en donde se determina el trazado vial, ubicación de reservas de suelo para equipamientos comunitarios, con características de uso y ocupación del suelo, así como los conceptos rectores del ordenamiento territorial planteado en el proyecto de ordenanza para su sanción respectiva. En esta fase la Dirección de Planificación ha profundizado su revisión y socialización para la correspondiente aprobación y puesta en marcha de la Planificación del sector correspondiente.

Una vez cumplido esta fase se remite a la Comisión de Urbanismo, que tiene por objeto dar cumplimiento al artículo 326 de la COOTAD, las comisiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, "... emitirán conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones". La mencionada comisión se encuentra conformada por cuatro concejales, el Director de Control Urbano, el representante del Colegio de Arquitectos, el Director de Planificación que actúa como secretario de esta comisión, un representante de Sindicatura Municipal, en donde se examina el plan adjuntando a su vez los acuerdos y consensos, consecuencia de la socialización del plan de ordenamiento que es conocido por esta comisión que emite las recomendaciones para que pase a ser debatido en dos discusiones en el seno del I. Concejo Cantonal, en el primero se conoce de manera general la propuesta del plan de ordenamiento territorial, y en segundo debate se trata más a fondo el proyecto de ordenanza para que sea sancionada.

Una vez aprobada la ordenanza pasa a Pro-Secretaría para que esta dependencia municipal envíe al Registro Oficial para su publicación y vigencia.

En cuanto al tiempo que se puede tardar aprobar una planificación se puede decir que varía, puesto que mucho tiene que ver la decisión política, la prioridad que se dé a la planificación presentada y un presupuesto que respalde todo el proceso.

3.3. Ejecución de planes

Una de las etapas más tediosas es sin duda la ejecución de los planes, es el período de hacer las obras, y superar los distintos obstáculos que pueden aparecer como la falta de dinero o las distintas posiciones que tiene la población, aun cuando ya ha sido socializado el plan a ser ejecutado.

En el momento que se cuenta con la ordenanza que regirá para el sector planificado, se necesita la orden de ejecución que emana de la decisión política, o también por la presión que ejerce la población a beneficiarse con las obras, aquí es donde la Dirección de Obras Públicas, oficia a la Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas, solicitando un informe en el cual se debe hacer constar si los propietarios de los predios ubicados en la zona tienen conocimiento de las obras que se van a desarrollar en el lugar, y cuáles van a ser afectados para el servicio público; es entonces cuando Avalúos y Catastros, procede a notificar a los propietarios de los bienes citando la resolución del I. Concejo Cantonal en la cual sanciona la ordenanza para el sector y se pone en conocimiento la fecha de ejecución del plan haciendo un llamado a los dueños de los predios del lugar que tienen afectaciones en sus terrenos para que de manera voluntaria se acerquen a las dependencias de la municipalidad, a la Dirección de Avalúos y Catastros para transar sobre la afectación que pesa sobre el bien.

Es probable que con la primera notificación existan personas que acudan con la intención de informarse y otras ya con la intención de negociar con

el municipio para dar paso a los respectivos procesos para la indemnización que le corresponde de acuerdo al avalúo del terreno o la obra que deberá ser demolida u ocupada por el proyecto, de ser el caso. Si por el contrario no se llega a un acuerdo y el informe de planificación califica a la obra a realizar como prioridad 1 es decir de ejecución inmediata, la municipalidad podrá declarar de utilidad pública y ocupación inmediata el bien y se deberá seguir el trámite administrativo y judicial pertinente. Siguiendo con el trámite común, se realiza una inspección en la cual se hace el levantamiento topográfico, luego el técnico asignado realiza el avalúo del predio el cual se basa en un precio real del terreno. De acuerdo a este valor se llega a un arreglo entre las partes y se realiza un convenio en el cual se hace constar quienes intervienen. Por la I. Municipalidad de Cuenca comparece el Director de Avalúos Catastros y Estadísticas y la otra, parte lógicamente el dueño del bien afectado, haciendo constar la fecha en la cual fue aprobada la planificación por el I. Concejo Cantonal y publicada en el Registro Oficial, y los datos de la otra parte que se justifican con las escrituras que tiene el dominio del bien inmueble.

CAPÍTULO IV

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez que se ha detallado los procesos administrativos que se llevan a cabo en el Régimen Municipal, en sus fases de planificación física y urbanística, y considerado las distintas nociones, antecedentes, naturaleza e importancia misma que encierra los conceptos del tema, el recuento de la tramitología que se sigue para obtener un ordenamiento territorial positivo, efectivo y que a su vez debe ser versátil y encajarse a los distintos cambios que el tiempo y la sociedad exigen, llegamos al punto en donde las conclusiones a este trabajo se establecen de acuerdo a la veracidad de los actos administrativos, que emanan desde la municipalidad y las recomendaciones serán aportes prácticos que puedan efectuarse en el sector público especialmente dirigido al Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca.

Los temas tanto técnico y jurídico como se explico en el primer capítulo, van de la mano, las ordenanzas que se van creando tienen como objetivo principal, mantener la ciudad ordenada para que los ciudadanos y ciudadanas puedan desempeñar sus actividades cotidianas en el marco de sus necesidades humanas y dentro del área económica, social un medio ambiente sano y una ciudad con un desarrollo sostenible para que la gente vea en su territorio la posibilidad de desarrollo que no obstaculice el progreso de los individuos que conforman la sociedad.

Las obras planificadas son en síntesis el proceso administrativo con contenidos técnicos que con apego a la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD se basan para realizar las ordenanzas y obtener una mejor calidad de vida garantizando el buen vivir.

Los servicios públicos básicos, la seguridad, los equipamientos comunitarios, espacios verdes, vías en buen estado son temas que se ven contemplados en la Constitución y el COOTAD en donde la administración pública es la responsable de hacer realidad lo planificado con subordinación a la ley y bajo el principio del derecho público que el interés colectivo prima sobre el individual sin menoscabar los derechos que respalda al administrado, lo cual está contemplado en la ley.

La naturaleza de la planificación territorial es simple, busca organizar el territorio de manera sostenible, con equidad territorial en servicios públicos, respetando el medio ambiente y su ocupación para beneficiar a los ciudadanos y ciudadanas que desenvuelven su vida en este espacio buscando siempre beneficiar a la sociedad con un mejoramiento en su calidad de vida, estableciendo ordenanzas que establezcan localización de actividades económicas, espacios alternativos, incentivos y sanciones.

Dictar la norma, planificar y ejecutar son los pasos para ordenar el territorio teniendo siempre presente la política pública establecida la cual, incide en el territorio y que es manejada por los gobiernos autónomos descentralizados, que mediante la planificación territorial y una serie de acciones que son ejecutadas por la administración pública con miras a la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, busca ejecutar las obras por etapas y priorizar el interés general sobre el particular sin perjudicar ni abusar al particular, fundamentándose en la norma y en los principios del derecho administrativo.

En el capítulo III, sobre la ejecución de los planes y proyectos podemos decir que es una etapa que toma tiempo, debido a los diversos trámites que se deben llevar a cabo, es la culminación del período técnico en conjunto con algunos de los trámites administrativos y el inicio de una nueva fase que es la realización de la obra.

El plan de ordenamiento territorial es el punto de partida para planificar la ciudad, vinculando las actividades de los seres humanos, tomando en

cuenta una serie de aspectos como son los límites de la ciudad, el uso de suelo, la expansión urbana con enfoque al desarrollo sostenible que es la permanencia de los proyectos en el tiempo sin dejar a un lado lo sustentable que es el manejo responsable de los recursos naturales para que puedan ser aprovechados por las generaciones futuras, siguiendo un marco legal establecido en ordenanzas que son dictadas por los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a la Constitución que otorga estas atribuciones a los mismos.

Una vez que se ha cumplido con el estudio para la realización del plan de ordenamiento territorial, se debe cumplir el segundo paso, que es la realización del plan regulador de desarrollo, en el cual se define la planificación local mediante planos, mapas y gráficos en donde claramente se puede ver las vías de circulación las construcciones y terrenos que serán afectados y entrarán a un proceso de indemnización o expropiación según sea el caso, es decir se plasma en gráficos del sector lo que se quiere conseguir, estableciendo mediante la norma el uso de suelo que se va a permitir en el sector, en definitiva el plan regulador organiza las actividades zonificándolas y proporcionando los usos que son factibles en el sector, así pueden ser uso principal, complementario y los usos compatibles a las actividades que se pueden realizar en el lugar, esto parte de la base técnica de lo cual emana la ordenanza.

La planificación territorial busca la concordancia entre población y territorio la distribución equitativa sostenible, sustentable, que ofrezca una calidad de vida digna a los ciudadanos y ciudadanas con un manejo adecuado del uso de suelo, impulsando la participación ciudadana y manejando procedimientos adecuados con una gestión activa para ejecutar lo planificado.

Legalmente se encuentra basado en la Constitución Política del Ecuador, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que es el marco legal en el cual se encuentra establecido las competencias y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de planificar el territorio y generar los respectivos planes de ordenamiento

territorial con el objetivo de reglamentar el uso y ocupación del suelo en concordancia con el desarrollo nacional del territorio y que regulan el adiestramiento de las competencias de planificación y el poner en práctica la política pública en los distintos niveles de gobierno, respaldados de un presupuesto y los instrumentos técnicos, competentes necesarios para levantar a la ciudad con un ordenamiento territorial sustentado en una política de largo plazo que incorpore realidades, diagnósticos, criterios que sustenten la planificación.

Otro documento relacionado al tema y que hace referencia al ordenamiento territorial es el Plan Nacional para el Buen Vivir, en el cual se define a la planificación, sus estrategias y sus fines con la intención de obtener el buen vivir para los ciudadanos y ciudadanas manteniendo a estos como herramienta fundamental en la realización de estos planes mediante la participación ciudadana.

Dentro de la I. Municipalidad de Cuenca, la Secretaría de Planificación, con su Dirección de Planificación son los departamentos encargados de gestionar la política pública en cuanto al tema, además de indicar las estrategias y gestionar la ejecución de lo planificado.

Planificar es un proceso organizado y que dentro del derecho administrativo es percibida como la meta para conseguir una ciudad ordenada, equilibrada, sostenible y sustentable que debe cumplir principios fundamentales como es tener un diagnóstico para saber qué es lo que realmente pasa, partir de lo anterior para poder planificar y obtener las mejores condiciones de vida a los ciudadanos y ciudadanas dentro de un territorio que tiene características propias y obedeciendo a una estrategia que permitirá maniobrar las acciones, que son resultado de un estudio y una política que se enmarca dentro de un plan de gobierno que es prioritario en la planificación territorial y que muchas veces deberá ceder a proyectos existentes de gobiernos anteriores que pueden ser modificados y como última opción desechados; el poder de decisión es primordial en el

desarrollo de planes y ejecución de obras, de acuerdo a un presupuesto que por pequeño que sea deberá priorizar obras físicas en una ciudad como la nuestra que está creciendo aceleradamente y en donde lo urbano y lo rural en ciertos lugares ya no se distingue, todo dentro de un marco jurídico que fija las reglas a seguir para ordenar el territorio con actos jurídicos motivados y procesos a seguir como la expropiación, reestructuraciones parcelarias, venta de remanentes o dar el uso de suelo adecuado según las necesidades que tengan los administrados y así efectuar lo planificado.

Por lo tanto, es necesario un estudio detallado de la ciudad desde distintos ámbitos, el económico, social, la dinámica poblacional, temas viales, situación del terreno o suelo y demás circunstancias que pueden aportar para la organización del lugar específico las cuales deberán guardar relación a esquemas de tipo urbanista le corresponderá cumplir con las normas establecidas, recordemos que el derecho administrativo es el conjunto de normas que organiza el correcto funcionamiento del servicio público, para satisfacer las necesidades de los dependientes, estableciendo el debido control a los administradores para que no exista abuso en sus funciones y se cumpla con uno de las metas del buen vivir que es el crecimiento de su territorio de manera organizada y bien planificada, para que los ciudadanos se desarrollen en un espacio físico dotado de servicios básicos que le asistan como un derecho que deberá ser brindado como una obligación de la administración pública.

El proceso administrativo municipal en lo que se refiere a la planificación física y urbana, debe seguir un orden establecido para conseguir el objetivo, el proceso básico a seguir parte de un concepto que luego se trata de llevar a la práctica y que debe superar varios obstáculos en un sistema público que arrastra errores que no han sido saneados y que muchas veces no obedecen a una serie ordenada de acciones que debe cumplirse; los elementos de la administración que enunciamos en el capítulo II de esta monografía, son básicos para cumplir procesos de acción enfocados a un objetivo que es el ordenamiento del territorio, para lo cual

se identificó y definió cada uno de los elementos que permiten a la administración desarrollarse en busca de un objetivo entre estos están: la planificación, definida como la estrategia continua, flexible sujeta a revisiones y cambios dentro de un marco político jurídico con un presupuesto establecido y que su visión se adelanta al futuro para la realización del proyecto a ejecutarse; el siguiente paso es la organización, que es la repartición de trabajo y responsabilidades a los funcionarios que tienen a cargo el proyecto; la dirección es el centro del cual emanan las órdenes que van dirigidas siempre, a cumplir con el objetivo propuesto; la coordinación es una de las figuras imprescindibles en el tema de administrar la municipalidad de Cuenca dentro del proceso administrativo debe contar con un coordinador que integre las direcciones de planificación territorial, avalúos catastrales y estadísticas, sindicatura y obras públicas con el fin de ordenar metódicamente los trámites que ingresan por temas de venta de remanentes, expropiaciones, caminos vecinales, afectaciones que sufren los terrenos por las planificaciones establecidas o aprobadas, y distintos trámites administrativos que son comunes a estas direcciones, el coordinador debe establecer tiempos de cumplimiento de trámites, con la finalidad de mejorar el servicio a los administrados y que la administración tenga pleno conocimiento de lo que está haciendo dejando atrás la burocracia papeleo y la actitud de no saber que hace cada una de las direcciones que trabajan en los temas mencionados; por lo tanto el coordinador tendría la difícil función de dar seguimiento al trámite, buscar soluciones en un tiempo prudencial de acuerdo a las órdenes establecidas para conseguir lo propuesto con una buena fundamentación tanto técnica como jurídica que es lo que establece la Constitución, con el fin de que exista armonía entre informes para obtener mejores resultados como administradores de la cosa pública; y el último elemento es el control, que debe estar presente desde el inicio del proyecto para ir enmendando errores, superando obstáculos y sobre todo informando que es lo que sucede en el desarrollo del proyecto, estas son figuras que deben existir de manera obligatoria.

El dominio de los bienes se ve generalmente afectado, cuando se realizan los planes de ordenamiento territorial, puesto que el espacio particular es afectado al momento de planificar de acuerdo a las necesidades del sector que se está realizando, en esta etapa debe existir ya un primer acercamiento con los ciudadanos del sector enfocando a la socialización del tema con el fin de dar a conocer la política pública que se llevará a cabo con el desarrollo del proyecto tomando en cuenta que la organización del territorio a realizarse debe guardar total armonía con la planificada además en ocasiones deberá irse reconstruyendo ciertas áreas de acuerdo a un centro histórico que es primordial mantenerlo y conservarlo como esencia de la ciudad y su historia que es el punto de partida de un ordenamiento territorial.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, es un compendio de leyes que abarca la normativa que regula a todos los gobiernos autónomos descentralizados, que tiene por objetivo evitar el esparcimiento jurídico según lo establece el cuerpo normativo citado en su considerando, además de integrar el ordenamiento jurídico que regulará la organización territorial y la descentralización.

Entre los objetivos que contempla la COOTAD en su artículo 2, están mantener la autonomía administrativa y financiera de los gobiernos autónomos y descentralizados del Ecuador, la prestación de los servicios públicos para todos los ciudadanos y ciudadanas por igual, consolidar a los gobiernos autónomos para promover el desarrollo de los GADS, impulsa la participación ciudadana, contempla la organización territorial su planificación y la gestión pública para tener ciudades más organizadas y equitativas.

Dentro del análisis que se ha hecho en esta monografía y según las definiciones que se a trascrito en este trabajo sobre los objetivos, naturaleza

y los fines que tiene la planificación territorial está contemplada en la COOTAD en sus primeros artículos, los cuales guardan relación con principios, objetivos y fines de los gobiernos autónomos descentralizados que son parte fundamental para la realización de este compendio de leyes. En este cuerpo normativo vamos a encontrar definiciones de planificación, ordenamiento territorial, lo que deben contener los planes, las atribuciones y competencias exclusivas de los gobiernos autónomos, la planificación participativa, sus presupuestos, expropiaciones por interés social; temas que se desarrollan al amparo de la Constitución de la República que enuncia estos temas como prioridades para el desarrollo ordenado y equitativo para las ciudades que deben ir creciendo de acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir.

Existen temas que no han sido tomados en cuenta en esta recopilación, por ejemplo el tema de la donación no está contemplado en este cuerpo normativo y anteriormente en la ley de régimen municipal si lo estaba, cuando la municipalidad quería donar un predio debía someterse a aprobación del I. Concejo Cantonal y los bienes podían ser donados únicamente para el uso que se establecía en la ley, la COOTAD no ha recopilado a esta figura jurídica importante lo cual es una omisión trascendente en lo que tiene que ver con bienes y que debía ser considerado dentro de esta síntesis de leyes puesto que es tema que se maneja en distintos procesos municipales ya que la municipalidad tiene el dominio de varios predios los cuales de acuerdo a las necesidades de la ciudad pueden ser requeridos y asignados el uso de suelo necesario; ahora para donar un bien público se debe recurrir a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para realizar el respectivo trámite administrativo.

Dentro del proceso administrativo en sus fases de planificación física y urbanística vemos que la COOTAD es la base legal en la cual se fundamenta el proceso de planificación y ordenamiento territorial, como ya se dijo en el segundo capítulo de esta monografía, por ejemplo en el artículo 466, atribuciones en el ordenamiento territorial, dice que es

exclusivo de los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre uso y ocupación del suelo y expone además que el plan de ordenamiento territorial será el referente del proceso urbano del cantón; a su vez la norma expresamente indica el procedimiento a seguir para la ejecución de los planes, siendo el primer paso a seguir la expedición de la ordenanza y una vez que esté aprobada y publicada, el ordenamiento puede ser modificado de acuerdo a las necesidades que el tiempo y las circunstancias lo ameriten, una vez que se cuenta con la planificación sancionada, empieza la gestión pública para ejecutar el plan que debe ir de la mano del Plan Nacional de Desarrollo.

Planificar una ciudad como ya lo dijimos es sin duda un tema técnico y jurídico, que tiene que ir realizándose simultánea y coordinadamente para luego no encontrarnos con muchos inconvenientes, en varias ocasiones el técnico no toma en cuenta la normativa, se presentan los planes sin tener la revisión y el criterio jurídico que marca los procedimientos a seguir para tener un desarrollo equitativo, sostenible, que esté enfocado al buen vivir de la colectividad y a su vez que no menoscabe los derechos de los particulares, la Constitución prohíbe la confiscación, por lo tanto se reconoce el derecho a la indemnización de acuerdo al proceso establecido en la COOTAD en el caso que un bien inmueble ha sido afectado al servicio público, el procedimiento administrativo aplicable al tema debe estar muy bien motivado y fundamentado en la ley para que tenga efectos positivos y no cause inconvenientes a la administración pública por omisiones o faltas a un proceso administrativo establecido y necesario a cumplirse para poder ejecutar la planes y proyectos que se van desarrollando en la administración municipal.

Antes de finalizar con la aprobación de la planificación para un sector específico es imprescindible socializar el tema con los moradores del lugar, así también la Constitución y el COOTAD lo establecen como una herramienta de mucho poder para los administrados pues nos da el poder de tomar decisiones, ser corresponsables en el desarrollo de los proyectos y ser protagonistas de los mismos, permitiendo a los ciudadanos reflexionar sobre las prioridades de desarrollo en el sector planificado, ser los veedores

de la ejecución de los planes, ser coordinadores de los proyectos que se ejecutan, es un derecho poderoso, pero que tiene también mucha responsabilidad y que a lo mejor hoy en día no se encuentra del todo encaminado puesto que la ley de participación ciudadana existe y está en vigencia pero es un proceso que recién se está conociendo y que en algunos temas ya ha operado pero en el tema de planificación territorial aun está en pañales; a mi manera de ver el tema es bastante complicado este tema, la gente aún no tiene claro el alcance que tiene este derecho, no tenemos aún organizaciones barriales o parroquiales sólidas con procesos a seguir, en el tema de planificación del territorio pienso que es correcto que la gente participe, pues nadie más que los mismos habitantes del sector son los conocedores de las necesidades y la problemática del lugar, es también correcto que aporten con sus ideas y criterios pero eso sí, con criterios cimentados y valederos no con simples observaciones que muchas veces buscan detener los procesos de ejecución ya sea porque sus bienes tienen afectación y buscan de alguna manera retrasar los trámites esperando cambios que en muchas ocasiones no se van a dar.

Como un breve recuento, el inicio de una planificación territorial se da con el requerimiento de la población que acude a la I. Municipalidad en busca de que el sector o la parroquia en la que se desenvuelven a diario sea un territorio organizado con servicios básicos y condiciones de vida dignas para su desarrollo, esta solicitud es evaluada por el departamento de Planificación de la I. Municipalidad, cuando se tiene el informe favorable de esta dependencia se envía el informe para que el I. Concejo Cantonal emita la resolución con la que se sancione la suspensión de permisos de construcción hasta por un año.

El próximo paso es el Diagnóstico del lugar que estará a cargo de la Dirección de Planificación, emitido el informe favorable por esta Dirección se pasa a la Dirección de Avalúos Catastros y Estadísticas para el levantamiento topográfico y de catastro, una vez que se ha completado todo esta cadena de procesos se genera una propuesta de planificación la

cual debe ser socializada con las personas del sector por lo menos tres veces, luego este plan de ordenamiento territorial se envía a la comisión de urbanismo para que conozca, lo analice y envíe el acta con las sugerencias adecuadas para que el I. Concejo Cantonal sancione el plan y apruebe la ordenanza del sector en dos debates, para que entre en vigencia la misma deberá ser publicada en el Registro Oficial.

El proceso expuesto no es tan sencillo puesto que existe ciertos obstáculos que superar, por ejemplo: un sistema administrativo arcaico que carece de una verdadera coordinación entre las direcciones que son parte de este proceso, es totalmente necesario un trabajo en equipo con tiempos establecidos que se deben cumplir con un sistema de seguimiento y rendición de cuentas tanto a la autoridad como a la ciudadanía, no es posible que sigamos con un régimen torpe en donde no se encuentra un papel, falta la firma de una persona, sin concordancia entre una y otra dirección que llevan el trámite es inaudita esta situación, el reto es la agilidad y pro actividad que debe tener el personal para la entrega de su trabajo que debe estar respaldado por la decisión política de la máxima autoridad, todo con apego a ley y siguiendo una planificación establecida.

La participación ciudadana, como derecho consagrado en la Constitución de la República es una herramienta de valor para la administración pública en diversos temas uno de estos son los procesos de levantamiento de información en diversos temas que permitirán una mejor gestión de los gobiernos autónomos descentralizados que dará paso a que la gente que participe en estos procesos sean ciudadanos con visión clara y definida y que a su vez sean corresponsables de los proyectos que se llevan a cabo y que deben acoplarse a las planificaciones existentes con la municipalidad, puesto que en muchas ocasiones las organizaciones barriales con sus grupos de participación exigen e imponen cambios queriendo relegar los proyectos municipales, sin tomar en cuenta que detrás de lo planificado hay un tiempo y un presupuesto invertido, que no se puede echar al agua, considerando que la planificación territorial es versátil y debe acomodarse al tiempo y a las necesidades de los individuos para alcanzar el objetivo de

un crecimiento equitativo, ordenado, sostenible y sustentable; es preciso trabajar con la gente, el reto de la participación ciudadana es llegar a consensos para cumplir con los procesos para alcanzar un ordenamiento territorial óptimo para los individuos cumpliendo con los objetivos del gobierno autónomo.

También es necesario educar a la población para que tenga una participación eficaz, la municipalidad debe implementar programas y proyectos comunicacionales sobre las ordenanzas que rigen en el cantón, con el fin de que sepan lo que está permitido lo prohibido y las sanciones e incentivos que tiene el accionar de los ciudadanos, la ordenanza es el plan de ordenamiento territorial aprobado que muchas veces la gente dice no estar de acuerdo en ciertos aspectos sin tomar en cuenta que para su aprobación ya fue socializado con los mismos.

En el ámbito jurídico otro tema que es importante, son las sanciones a los infractores de las ordenanzas es necesario hacer cumplir las normas con la finalidad de aleccionar a las ciudadanas y ciudadanos dejando ver a una administración municipal de respeto para lo cual es necesario decidir y ejecutar, no pienso que falten mecanismos, la ley y las ordenanzas son claras con los infractores simplemente si incumple con las reglas se sancionará con rigurosidad de acuerdo a la ley, el tema a veces puede volverse penal porque puede caer en cohecho, tráfico de influencias que como resultado lógico es el no ejecutar la norma dejando sin efecto las sanciones; esto debe ser evaluado de manera urgente por la I. Municipalidad de Cuenca puesto que trae consecuencias al ordenamiento territorial, al proceso de ejecución de obras como es la apertura de vías por ejemplo, puesto que hay que tomar en cuenta que muchas veces la gente al no cumplir con los permisos de construcción o a veces ni siquiera haber solicitado esta autorización realizan las construcciones que deberán ser demolidas sin derecho a indemnización alguna y además deberán asumir el costo de la demolición.

El tema del presupuestario también es fundamental en la cuestión de ejecución, toda la tramitología está respaldada por un presupuesto que debe estar incluido en el Plan Operativo Anual, que es la planificación a ejecutarse a corto plazo, por ejemplo la planificación aprobada por el I. Concejo Cantonal al momento de ser dirigida a la Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas para el tema de indemnizaciones por afectación de predios se realiza un convenio con distintos datos y se llega a un acuerdo monetario que una vez realizadas las escrituras e inscritas en el Registro de la Propiedad serán pagadas.

También un asunto que está pendiente y se está trabajando desde la municipalidad es la articulación entre la Dirección de Avalúos Catastros y Estadísticas con el Registro de la Propiedad para la obtención de datos y un archivo catastral que concuerde entre estas instituciones, esto agilizaría los trámites en casos de expropiaciones que muchas veces la falta de documentación no permite seguir las diligencias necesarias para seguir el proceso administrativo o judicial cualquiera sea el caso.

El Plan de Ordenamiento Territorial es la herramienta que de acuerdo a un diagnóstico de ciudad, se realiza para un período establecido con un presupuesto como respaldo económico, siguiendo la normativa vigente y gestionando lo planificado para que se ejecute en un período prudente.

Como recomendación la I. Municipalidad de Cuenca, debe implementar una plataforma informática de seguimiento de actividades y proyectos donde se pueda visualizar el nivel de avance de los procesos, con cronogramas de tiempo a cumplirse, de acuerdo a la prioridad que tenga cada plan y en la cual las secretarías, coordinaciones y jefaturas tengan responsabilidades establecidas y que de acuerdo a los inconvenientes que se vayan dando en el desarrollo del proceso el equipo de trabajo esté totalmente empapado del tema y pueda dar una salida al problema además el mantenerse con una agenda de cumplimiento de procesos generará una presión que puede dar buenos resultados, el tener una matriz

de seguimiento y cumplimiento de objetivos ayudará a tomar decisiones políticas y administrativas que generarían un mejor servicio para la ciudadanía y una mejor imagen a la I. Municipalidad de Cuenca.

BIBLIOGRAFÍA

BORJA y BORJA, Teoría General del Derecho Administrativo, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1985.

JARAMILLO ORDOÑEZ, Germán, El Derecho Administrativo.

MORÓN URBINA, Juan Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Lima, Perú, Editorial Rodhas.

MONTES LIRA, Pedro Felipe, El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, diciembre 2001.

ZULMA, Bolívar, El Proceso de planificación y el ordenamiento territorial, Caracas, Venezuela, 2008.

Schloffeldt, 1998,p.9 CEPAL-SERIE- Medio ambiente y desarrollo pag. 13, reportaje.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306, Ecuador, 2010, 32pag.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Ordenanza que Regula el Procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012, Agosto 2011.

Municipalidad de Cuenca, Plan Estratégico de Cuenca 2020, 160 pag.

Normativa y Documentación de la I. Municipalidad de Cuenca.

Municipalidad de Cuenca, Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona El Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano.

Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, POT.

Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del cantón Cuenca, 2011.

República del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES, 2009.

<http://plan.senplades.gov.ec>