



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
REFERENCIA AL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN
EL CANTÓN LA TRONCAL, 2021.**

ARTICULO CIENTIFICO

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE
LA REPÚBLICA**

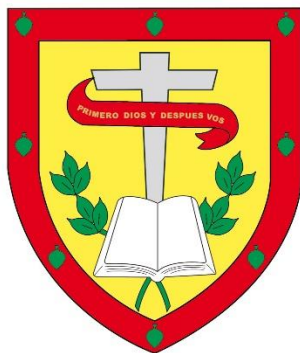
AUTOR: KEVIN OMAR LÓPEZ VILLA

DIRECTOR: AB. LUIS ERNESTO QUINDE QUIZHPI, MGTR.

LA TRONCAL – ECUADOR

2022

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN REFERENCIA AL
USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL CANTÓN LA TRONCAL,
2021.

ARTICULO CIENTIFICO

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE
LA REPÚBLICA.**

AUTOR: KEVIN OMAR LÓPEZ VILLA

DIRECTOR: AB. LUIS ERNESTO QUINDE QUIZHPI, MGTR.

LA TRONCAL - ECUADOR

2022

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO

**UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE DERECHO
UNIDAD DE TITULACIÓN**

La Troncal, 27 de Abril de 2022

Sección: UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES
Asunto: Aprobación de trabajo de titulación.

Señor Abogado
Ricardo Alarcón Vélez
UNIDAD DE TITULACIÓN
UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

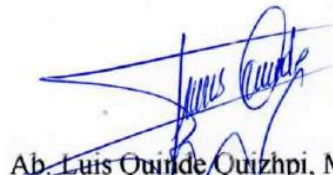
De mi consideración:

Con un atento y cordial saludo me dirijo a usted para desearle éxitos en sus funciones diarias.

El suscrito tutor del trabajo de titulación, certifica que el trabajo titulado **“ANÁLISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN REFERENCIA AL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL CANTÓN LA TRONCAL, 2021”** desarrollado por el estudiante **LOPEZ VILLA KEVIN OMAR**, con número de cédula 030246774-1 ha sido guiado y revisado periódicamente y cumple normas estatutarias establecidas por la Universidad Católica de Cuenca.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines legales consiguientes. Sin otro particular me suscribo de Usted.

Atentamente,


Ab. Luis Quinde Quizhpi, Mgtr.
TUTOR

DEDICATORIA

El presente artículo científico se lo dedico a mi madre, que ha sabido formarme con buenos hábitos y valores, lo que me ayudado a seguir siempre adelante en los momentos más difíciles, sentó en mí las bases de responsabilidad y superación.

De manera especial a mi hija quien ha sido mi mayor motivación para no rendirme en los estudios y poder llegar a ser un ejemplo para ella.

A mi esposa quien ah estado desde el inicio de mi carrera siempre apoyandome en todo momento, que me ha motivado siempre en salir adelante por nuestra familia.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por verme guiado día a día y me da la fortaleza para seguir adelante, gracias a mi familia que desde el inicio de esta etapa siempre pude contar con ellos, agradezco también a mi padre quien estuvo siempre moralmente. A mi hija y mi querida esposa quienes siempre estuvieron apoyándome en todo momento.

Agradezco por el apoyo incondicional de mi tutor el Dr. Luis Quinde gracias a sus conocimientos su ayuda y compromiso con sus estudiantes pude concluir con éxito este artículo, de la misma forma agradezco la Universidad católica de Cuenca por haberme aceptado ser parte de ella abriéndome sus puertas en su seno científico para poder estudiar mi carrera, así como también los docentes que brindaron sus conocimientos y apoyo para seguir adelante día a día.

Resumen

El uso del suelo necesita regulación ya que es el espacio considerado bien invaluable, el lugar donde se ejercen los derechos y deberes ciudadanos, en donde se sostiene el ordenamiento socio-político. La presente investigación buscó analizar el impacto de la gestión de las políticas públicas en materia de uso y ocupación del suelo en el cantón La Troncal. La investigación se realizó mediante un enfoque cualitativo, basándose en el análisis de documentación bibliográfica en materia de uso de suelos desde la doctrina legal, así como también en el análisis específico de las acciones ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal. Los resultados de la investigación indican que la normativa en el cantón es acorde a las exigencias en materia de uso de suelos, así como también las actualizaciones y reformas de la normativa buscan responder al crecimiento poblacional y fomentar el desarrollo sostenible de la ciudad. A pesar de esto, se concluye en la investigación que existen aún falencias o carencias en la norma en torno a los mecanismos de control normativa que garanticen su cumplimiento, por lo que es preciso que se indague aún más aquellas observaciones, y se elaboren leyes con la participación ciudadana que permitan su plena acción, cumplimiento y control con el fin de garantizar de forma efectiva la regulación eficaz del uso del suelo de cara a promover un desarrollo armónico enmarcado en las exigencias del Buen Vivir como principio fundamental en materia medioambiental constante en la constitución ecuatoriana.

Palabras clave: uso del suelo, ambiente, políticas públicas, Constitución de Ecuador, La Troncal.

ABSTRACT

Land use needs regulation because it is a space considered an invaluable asset and the place where citizens exert their rights and duties and where socio-political order is supported. This research pursued to analyze the impact of public policy management on land use and occupation in La Troncal county. The study was conducted by qualitative approach, based on bibliographic documentation analysis on land use from the legal doctrine, aside from the specific analysis of the actions implemented by the Decentralized Autonomous Government of La Troncal. The research results indicate that city regulations stand according to land-use requirements, as well as both: the updates and the regulatory reforms deal with giving a response to population growth and promoting the sustainable development of the city. Despite this, the research concludes that there are still shortcomings or deficiencies in the regulations concerning regulatory control mechanisms to ensure compliance. Therefore, it is necessary to investigate those observations and develop laws with citizen participation that allow full action, compliance, and control. These actions are needed to successfully assure effective land use regulation to promote harmonious development framed in the requirements of Good Living as a fundamental principle about environmental issues in the Ecuadorian constitution.

Keywords: land use, environment, public policies, Constitution of Ecuador, La Troncal

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas están enmarcadas en los límites que establece el derecho, así como orientada por sus mismos principios, con objeto de satisfacer las necesidades de la población. De esta manera, la opinión ciudadana en materia de políticas públicas resulta relevante ya que refleja el nivel de logros que se han alcanzado por los representantes políticos en cuanto a la satisfacción de dichas necesidades; a la vez, permite comprender si estas políticas se enmarcan dentro de lo que determina la normativa legal vigente respecto a lo que se espera.

Uno de los puntos más relevantes que deben ser regulados por las entidades municipales, es el uso del suelo dentro de los espacios jurisdiccionales; siendo el suelo, un bien inmueble y recurso natural, constituye parte fundamental del ecosistema, en éste se sustenta la vida, por lo que se considera de un valor incalculable y sobre el cual se desempeñan las actividades humanas.

A su vez, el suelo es el lugar en el que se constituyen los estados que funcionan a través de la división política, espacios en donde se erigen las leyes y se desarrollan políticas públicas para su aprovechamiento (Goyas, et. al, 2016).

El territorio es definido como:

(...) un espacio complejo donde convergen el medio natural y la sociedad, por ello requiere un tratamiento especial por parte del Estado, donde se le reconozca recogiendo el principio de bien común, estableciendo políticas públicas y sistemas jurídicos que protejan y regulen hacia su administración (...) (Fuentes, 2015, p. 13).

En este sentido, se comprende la importancia del territorio y la necesidad de su regulación legal, y la gestión de las políticas públicas que se realicen en torno a éstos espacios con objeto de alcanzar los objetivos planteados para los ciudadanos.

Cabe señalar que el ordenamiento territorial no responde solamente a la necesidad de organizar el espacio en donde se desarrolla la vida, lo cual aborda un sentido técnico-urbanístico; sino que a su vez, el ordenamiento territorial está vinculado con las formas de vida de la sociedad, permite afrontar estratégicamente problemas como pobreza, inseguridad, fomentar las prácticas deportivas y brindar espacios de dispersión, que sin duda mejoran las formas de vida de la ciudadanía, es necesario que en la actualidad se tenga en cuenta la relevancia de los aspectos ambientales, que paulatinamente han sido una responsabilidad de los Estados y que necesariamente se insertan en el ámbito legal (Sanabria, 2014).

La regulación territorial abarca desde lo público hasta el ámbito privado. En el sentido de los espacios públicos, las leyes facultan a las entidades competentes (municipalidades), garantizar la distribución de los espacios, la vialidad, así como áreas de esparcimiento como espacios verdes, mismos que deberán estar acordes a las necesidades de la población, siendo necesario remitirse a las recomendaciones técnicas que especifiquen estos aspectos (Ramón, 2007).

Por otro lado, la regulación de la propiedad privada apunta a diversos factores que inciden en lo urbano y rural. En el ámbito urbano, el uso del suelo parte desde el derecho a urbanizar, que consiste en determinar un espacio apto para la expansión y crecimiento ordenado y planificado, lo que implica que deberá estar dotado por servicios e infraestructura necesarios de manera que los espacios sean aptos para la edificación (Zavala, et. al, 2016).

Por otro lado, en el mismo sentido urbano, la ley deberá regular el derecho a edificar. En este sentido, y con soporte técnico, se deberá tener en cuenta el tipo de edificación permitido en cada sector de acuerdo a las características de la urbanización proyectada (zonas residenciales, zonas comerciales, zonas de edificios, etc.) (Leheza, et. al, 2021).

La regulación del territorio en cuanto a su extensión, es importante, sobre todo si se considera su incidencia en los entornos rurales. La conservación de la ruralidad responde a los intereses tanto de los pueblos originarios, como a la conservación ambiental y el fomento de actividades tales como la agricultura. En este sentido, limitar la lotización es una de las estrategias de regulación que permite garantizar la continuidad de la ruralidad (Graizbord, 2002).

Por otro lado, es necesario también tener en cuenta que la regulación del suelo responde a determinadas circunstancias históricas por las que atraviesan las poblaciones. En este sentido, Solarte (2020), habla sobre el cambio en el paradigma social tras la pandemia por Covid-19, y cómo estos cambios afectan el uso de los suelos, teniendo en cuenta que se han generado nuevos hábitos de trabajo, así como ha quedado en evidencia que el uso de los espacios tradicionales han cambiado para acomodarse a las nuevas exigencias.

Bajo estas consideraciones, el suelo, su regulación y las leyes que rigen a éste, así como las políticas públicas que se llevan a cabo por parte de las entidades municipales para su regulación, son de interés y merecen investigar, por cuanto dichos ordenamientos definen el uso, limitaciones, proyecciones de progreso, crecimiento y otros indicadores que permiten alcanzar los objetivos socio-económicos destinados al beneficio de la ciudadanía.

En el caso particular de la ciudad de La Troncal, se observa que la misma tiene una alta proyección de crecimiento, a la vez que por su actividad económica se ha consolidado como la capital económica de la provincia del Cañar, lo que permite comprender el ritmo de crecimiento de esta ciudad con respecto a otros cantones a nivel de provincia, por ende, el control, regulación y uso de los suelos toma más relevancia, surgiendo el interés de la presente investigación.

En base a estas consideraciones, el objetivo de la presente investigación es analizar el impacto y aplicación de las políticas públicas frente a la ocupación del uso de suelo en el beneficio de los ciudadanos de La Troncal.

Método

Se realizó un estudio de enfoque cualitativo y de alcance descriptivo, por cuanto se analizó la normativa y políticas públicas del cantón La Troncal en torno al manejo y uso del suelo en las zonas urbanas del cantón. Para esto, se utilizaron los siguientes métodos:

Revisión documental-bibliográfica

Se realizó búsqueda bibliográfica en el Google Académico, en base al uso de las palabras claves: “políticas públicas”, “uso del suelo” con conectores lógicos “and” y “or”. Se priorizó la información más actualizada con objeto de tener resultados más próximos a la realidad actual sobre la temática vinculada con el derecho.

Análisis-síntesis

Se aplicó este método en el análisis normativo y de políticas públicas, a la vez que se utilizó también para el análisis, resumen y exposición de resultados de la investigación de campo.

Desarrollo

El derecho de las ciudades

El derecho busca regular el entorno social, mismo que se desenvuelve y desarrolla en un espacio específico, que constituye el territorio sobre el que se ejecuta una ley de acuerdo a las decisiones de las autoridades competentes.

El crecimiento de las ciudades, vistas éstas como organismos que se van transformando y que afectan la calidad de vida de las personas, ha hecho que las exigencias legales en torno a las mismas sean cada vez más específicas y que contemplen la satisfacción de las necesidades sociales en cuanto a la distribución y uso de los espacios públicos en los entornos urbanos; mientras que en los rurales, se prima el cuidado ambiental y la continuidad de la ruralidad y sus formas de vida (Auby, 2018).

Ziccardi (2019), en cuanto a la temática de la regulación del suelo, destaca sobre todo el entorno urbano. En este sentido, el autor reflexiona sobre la evolución de las ciudades y cómo éstas concentran gran parte de los servicios públicos, bienes, servicios particulares, y se constituye el espacio en donde se desarrollan actividades económicas que satisfacen las necesidades ciudadanas. Así, la ciudad se convierte en el espacio en donde se ejercen y viven los derechos ciudadanos.

Estas particularidades, junto con el crecimiento de las zonas urbanas, hacen que la búsqueda desde el derecho Administrativo de organizar, determinar las competencias del espacio público, brindar servicios a la ciudadanía, sean todos estos indicadores regulados por la ley (Raymundo, 2018).

Es preciso además comprender que la normativa administrativa de las ciudades, sobre todo en cuanto a la regulación y uso del suelo, no opera en el plano puramente del derecho, ya que se sirve de aspectos técnicos como la arquitectura urbanística, que orientan las leyes y normas que deberán regir en la regulación urbana, con objeto de que

éstas satisfagan las necesidades básicas ciudadanas y brinden además oportunidades de desarrollo, así como también solventen las carencias existentes en las zonas menos favorecidas por las políticas públicas (Rodríguez, 2018).

El fenómeno de los suburbios, posesión de suelos, regulación de movimiento urbano, tráfico vehicular, control de costos en predios, implementación de espacios verdes y servicios para la ciudadanía, son todos indicadores de derechos más amplios, como el derecho a una vida digna, a que el Estado provea servicios públicos que garanticen el gozo de otros derechos como la salud, educación, etc. Son todos estos factores que generan la necesidad de la regulación de las ciudades, y el uso de los suelos ocupan un lugar relevante en este sentido, ya que mediante estudio se determinará el uso de los suelos, y se podrá orientar también la funcionalidad de los espacios públicos en diferentes zonas estratégicas de las ciudades (Maldonado, et al., 2019).

Es también relevante tener en cuenta que las ciudades que alcanzan a concentrar grandes masas poblacionales, adquieren categorías legales que van más allá de las ciudades comunes, tal es el caso de las metrópolis, sobre las cuales en algunos casos se cree que precisa manejar nuevas formas de gobierno, con objeto de alcanzar a cubrir todas las necesidades requeridas en ellas, así como las problemáticas que surgirán de las mismas, tal es el cierto tipo de medios de transporte como el metro, que en ciudades pequeñas no existen, y por ende no requieren regulación legal y administrativa (Mejias, 2018).

De igual manera, los entornos rurales también tienen aspectos a tener en cuenta en el ordenamiento territorial. Muchas de las veces, lo rural converge con lo intercultural y los derechos de pueblos y nacionalidades, esto en el contexto nacional. Además, en el contexto rural cobra mayor relevancia la conservación ambiental, ya que en este se vinculan los derechos de la naturaleza (contemplados en la Constitución del Ecuador); así

como la existencia de recursos y materias primas que representan muchas de las veces representativas fuentes de desarrollo económico para los contextos urbanos más próximos (Brenner, 2018).

Los Gobiernos autónomos descentralizados

El Ecuador está organizado territorialmente por regiones, provincias, cantones, parroquias y comunidades. Estos diferentes niveles organizacionales que se caracterizan por su extensión, a la vez gozan de autonomía para su propia gestión, con objeto de permitir que en cada uno de éstos se permita el manejo y gestión de las necesidades contextualizadas.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 238, indica la forma de organización territorial y la autonomía de los gobiernos:

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (Asamblea Nacional, 2008, p. 82)

Como se explica en el artículo referido, los gobiernos autónomos descentralizados tienen autonomía de orden político, administrativo y financiero, lo que permite orientar las decisiones que atiendan a las necesidades de cada uno de los espacios autónomos; evidentemente, las decisiones tomadas en torno a los proyectos y políticas públicas, deberán estar enmarcadas en las normas a las que se sujetan, siendo el principal referente, la Constitución de la República del Ecuador.

Con el objetivo de regular legalmente el ordenamiento territorial y la autonomía de los gobiernos autónomos y descentralizados, en el año 2010, mediante acuerdo ejecutivo, entra en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, 2010), en el que entre otras disposiciones “establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.” (Art. 1 COOTAD, 2010, p. 7).

De esta manera, el COOTAD faculta a los GAD en sus diferentes competencias, y específicamente, se analiza en referencia al uso del suelo.

Uso y ocupación del suelo de acuerdo al COOTAD para los Gobiernos Autónomos Descentralizados

El suelo de Suelo, es definido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en su artículo 16 como: “El soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental. (Asamblea Nacional, 2016, p. 8)”

Artículo en el que se evidencia que el suelo a más de ser un lugar considerado como un “soporte físico”, en donde se desenvuelven las actividades de la ciudadanía; es también un lugar en donde se ejecutan y concretan decisiones considerando sus dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales, por lo que el uso del suelo está estrechamente relacionado con diferentes dimensiones como ámbitos técnicos que permitan su regulación, yendo más allá del derecho, o en su defecto, siendo estas especificaciones de orden técnico que orientan la legislación en materia de suelo y su uso.

De acuerdo al COOTAD (2010), los gobiernos autónomos tienen la facultada normativa, siguiente:

Art. 7.- Facultad normativa. - Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. (p. 12).

A su vez, el Artículo 54 del mismo COOTAD, explica sobre las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal en sus literales:

“c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará 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;” (p. 37).

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad, (p. 38)

de otro modo, el artículo 55, literal b, refiere sobre las competencias exclusivas, y explica “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” (p. 38).

En este sentido, el COOTAD faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), gestionar, administrar y responsabilizarse del uso del suelo; considerando que el manejo adecuado de la superficie terrestre garantiza el efectivo goce de los derechos y oportunidades ciudadanos cumpliendo lo prescrito en la Constitución del Ecuador de 2008, “El buen vivir” o Sumak Kausay.

Estas leyes y consideraciones en las normativas vigentes sobre la materia, es una lucha diaria por regular tendencias propias del desarrollo de ciudades de ecuatorianas en

las últimas décadas, que consiste básicamente en la ocupación de los espacios urbanos y la concentración de la población en estos puntos, que generan una constante competencia por la ocupación del espacio público en los centros urbanos (Ortiz, et al., 2019).

Cabe también considerar que la normativa es general en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de las entidades municipales sobre el uso del suelo; mas, el cumplimiento de dicha normativa radica en propuestas específicas de acuerdo a las características de cada espacio. En este sentido, Ortiz et al., (2019), destaca que “los usos del suelo son una consecuencia de la conducta económica del mercado del suelo urbano, son la respuesta a fenómenos culturales y la defensa del interés público común” (p. 57-58). Lo que implica que, si bien existe capacidad de ordenamiento territorial, es también la sociedad y su comportamiento la que a brindando ciertas características específicas a la urbe, como zonas de recreación, zonas de tolerancia, zonas de actividades comerciales de diferente índole, entre otras. Surgen, de la misma manera, las zonas marginales y de mayor riesgo que requieren especial atención; lo que implica que el trabajo en cuanto a ordenamiento territorial se ubica entre lo técnico y lo legal, con objeto de satisfacer las necesidades ciudadanas (Rico & Rico, 2014).

Todos estos desafíos deberán acomodarse a los principios rectores del ordenamiento territorial y planeamiento de su gestión, contenidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, (2016), misma que en su quinto artículo describe dichos principios: la sustentabilidad, la equidad territorial y justicia social, la autonomía, la coherencia, la concordancia, el derecho a la ciudadanía, la función pública del urbanismo, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. (Artículo 5, numerales del 1 al 8).

En base a estos indicadores, se busca analizar y fundamentar el sustento legal de la ordenanza municipal y políticas públicas en el cantón La Troncal.

Discusión

El Plan de Ordenamiento Territorial para el cantón La Troncal, propuesto por el GAD Municipal de la administración 2019 y 2023, organizado en forma general, por dos libros: el primero sobre las disposiciones de carácter general en relación al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y el segundo libro que especifica el Plan del uso del suelo para el cantón. El documento general cuenta con un total de 235 artículos, más las fichas de ordenamiento, y planos de las zonas urbanas y rurales del cantón.

El tercer artículo del PDOT La Troncal, refiere que se constituye como el instrumento de planificación destinado a:

(...) ordenar, conciliar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo respecto de los asentamientos humanos; las actividades económicas y el manejo de recursos naturales, en función de las cualidades territoriales a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo (p. 27)

Artículo que guarda concordancia con lo manifiesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, misma que en su artículo 28 refiere que los planes concebidos de acuerdo a cada contexto, serán para el largo plazo. Esta perspectiva es confirmada también por lo manifiesto en la bibliografía, en investigaciones como la de Malory y Icela (2021), quienes especifican que los planes para ordenamiento territorial y de esta naturaleza, deben ser proyectos de largo plazo, considerando que las expansiones urbanas y la ocupación territorial se concretan en el largo plazo, lo que implica que las proyecciones a futuro son relevantes ya que es en este tiempo y espacio en donde se irán dando los usos específicos para los cuales los diseños fueron planeados. En la misma línea, Muy, et al., (2020), señala que efectivamente las proyecciones a largo

plazo son las que permiten concretar los planes territoriales, sobre todo en el entorno urbano; y que estas planificaciones se tornan más complejas cuando existe un patrimonio urbano que rescatar. En el caso de investigación del cantón La Troncal, no se observa la existencia de valores patrimoniales, salvo las específicas del centro de la ciudad que van constituyendo un valor que a futuro deberá ser preservado. Es decir, se considera también el valor patrimonial que a futuro las edificaciones urbanas irán adquiriendo y en consecuencia, la forma de conservarlas.

En esta línea, el artículo 8 del PDOT La Troncal, especifica que la proyección del ordenamiento territorial si bien corresponde a la administración 2019-2023, se estima que sus alcances llegarán hasta 2032, con objeto de que La Troncal sea un cantón “ambientalmente sostenible; que fomente la producción agrícola, las actividades turísticas y el desarrollo de una economía popular y solidaria (...)” (PDOT, 2019, p. 28).

Efectivamente, las legislaciones en cuestiones territoriales abordan la temática de la sustentabilidad, considerando que se debe ser consecuente con las necesidades ambientales contemporáneas que derivan del excesivo consumo y el rápido crecimiento de las urbes a nivel mundial. En esta línea, Castro (2018), en el contexto normativo de Uruguay, manifiesta que tras la promulgación de la ley 18.803 que busca el desarrollo sostenible y fue implementada en 2008, se observa que ésta ha dado resultados positivos en torno al ordenamiento territorial, sin embargo se destaca también que para estos fines, el orden normativo es limitado por lo que se precisan entidades que regulen su cumplimiento con el objetivo de tener mayor alcance de la ley. Sobre todo, el concepto de desarrollo sostenible se encuentra explícito también en la normativa de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo, encontrándose estipulados en los artículos: 5 numeral 2; artículo 10 numeral 1, artículos 16, 28 y 44; lo que implica que el desarrollo sostenible es una de las proyecciones fundamentales para el uso del suelo. Sin

embargo, el término no se define de forma precisa en ninguna de las normativas (tanto local como de orden nacional). En esta línea, López, et al., (2018), manifiesta que el concepto de desarrollo sostenible está sustentado en “la alianza que forman la economía, la justicia social y la protección del medio ambiente.” (p. 25); siendo la convergencia de estos tres ejes que permiten el cumplimiento de este propósito, que a juicio de los autores citados, ha quedado explícito en normativa, pero todavía con pocos recursos ejecutables que permitan la sostenibilidad, considerando que los intereses económicos y la legislación generalmente se contraponen en cuanto a la percepción que se tiene del medio ambiente desde estos dos ejes.

En cuanto a los ejes fundamentales sobre los que se sostiene el PDOT de la Troncal; los mismos están descritos en el artículo 9 de la normativa; siendo dichos ejes: la gestión de los recursos naturales, el saneamiento ambiental, el equipamiento de espacios públicos saludables y multifuncionales, la movilidad y accesibilidad, la gestión territorial y organización de la estructura urbana, se busca también el frenar la dispersión urbana y consumo del suelo agrícola, fomentar el capital social, proteger la identidad cultural; y, además se ha sumado en la reforma a la normativa de 2020, el desarrollar estrategias ante impacto de la Covid-19, la reducción de las desigualdades sociales, el trabajo decente y el crecimiento económico y el fortalecimiento institucional. En este sentido, se observa el amplio alcance de la ordenanza territorial, dejando de ser materia técnica específica sobre distribución de espacios y alcanzando sobre todo los aspectos económicos y sociales; de donde se colige la importancia de la normativa y sobre todo de su aplicación.

Sobre los principios rectores de la normativa del PDOT de La Troncal, los mismos se encuentran descritos en el artículo 31, siendo éstos: la sustentabilidad, la equidad territorial y justicia social, la autonomía, la coherencia, la concordancia, el derecho a la ciudad, la función pública del urbanismo, la distribución equitativa de las cargas y los

beneficios; principios que concuerdan con los principios descritos en el Artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador, que guardan relación con en el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo. Sobre este punto, Guzmán (2018), refiere que los principios rectores son generalmente bases para generación de derecho, considerando que la normativa generalmente no puede puntualizar los casos específicos que se tratan en el ejercicio jurídico; los principios constituyen el punto de relación para la toma de decisiones, siendo éstos los rectores de los derechos positivos sobre los que se está debatiendo. En esta línea, el autor señala que el cumplimiento de los principios en materia de uso del suelo, sobre todo en lo que compete a los entornos rurales, son poco respetados ya que prima el interés económico sobre los derechos, en este caso del suelo, que más allá de ser proteccionistas ambientales, son instrumentos que garantizan la convivencia social y la proyección a largo plazo de formas de vida dignas desde la percepción del derecho sin que se abisore su cumplimiento.

Particularmente la normativa define el espacio urbano de la cabecera cantonal de La Troncal. Las especificaciones técnicas se describen en el artículo 52 del PDOT La Troncal, proponiéndose una reforma sobre los puntos de coordenadas geográficas XY de acuerdo al sistema WGS_1984_UTM_Zona_17S; teniendo un alcance de 859,71 hectáreas. Se observa el acelerado crecimiento urbano del cantón, considerando que el límite urbano en 1988 alcanzó las 416,26 hectáreas, y esta área se alcanzó próxima a duplicarse en el PDOT precedente del actual, con un alcance de 825,50 hectáreas, para la propuesta actual que anexa aproximadamente 35 hectáreas más, en atención al crecimiento urbano de la ciudad.

Se observa que en general la normativa atiende a las necesidades contempladas en la ley inmediata superior a la que responde, así como a la Constitución del Ecuador; sin embargo, es necesario que la ley tenga mayor alcance y se garantice en cuanto a su

cumplimiento, teniendo en cuenta que la realidad cantonal, tanto en materia ambiental en sus zonas rurales, como en materia de ordenamiento de la zona urbana, requiere atención específica a aspectos como el cuidado ambiental, el manejo de desechos, que afectan las zonas rurales y el uso de espacios públicos para la comercialización, lo cual es una constante que pasa desatendida a nivel de la ciudad de la Troncal y que si bien se contempla su atención normativa, no existe capacidad ejecutoria para el cumplimiento de la ley, por lo que las estrategias para garantizar el correcto uso y ordenamiento del suelo están más allá de lo normativo, ya que su ejecución requiere de estrategias institucionales que permitan su cumplimiento.

CONCLUSIONES

El plan de ordenamiento territorial del cantón La Troncal, compuesto por 235 artículos, determina el uso y gestión del suelo en dos componentes: estructurante y urbanístico, misma que se basa en los principios de sustentabilidad, equidad territorial y justicia social, autonomía, coherencia y concordancia, derecho a la ciudad, función pública del urbanismo y la distribución equitativa de las cargas y beneficios. De este plan, destaca la reforma de expansión de la zona urbana de la Cabecera cantonal de La Troncal, incrementándose en su superficie, así como también en las distintas cabeceras parroquiales. Estas reformas responden al crecimiento poblacional, consecuencia natural del desarrollo de las ciudades, por lo que se acomoda a las exigencias técnicas y legales establecidas sobre el uso del suelo.

Además, se observa que el plan de ordenamiento territorial divide el uso de los suelos en zonas industriales, de equipamiento, zonas de protección ecológica y recursos naturales; acomodándose a las exigencias legales en esta materia, así como determinando usos residenciales, de comercial y servicios, con diferenciación en los niveles de impacto de cada zona industrial, comercial o residual, en concordancia con las exigencias de cuidado ecológico. En este sentido, se determinan también zonas de restricciones para el uso de suelos y recursos naturales, con objeto de evitar el impacto negativo sobre el entorno natural, especialmente en áreas protegidas.

Los enfoques de la gestión pública a nivel estatal se apegan a normas y recomendaciones; sin embargo, existen fallas entre la designación de la norma y el proceso de ejecución, o en su defecto, los mecanismos de control que permitan hacer

efectiva la normativa, así como también es aún incompleta la normativa en cuanto a la regulación, sanciones y consecuencias que derivan de la aplicación, de la inobservancia a la norma, así como de los casos específicos en los que se debería, aplicar, mismos que quedan a criterio de la autoridad municipal.

En el caso del cantón La Troncal, se observa que el Gobierno Autónomo Descentralizado observa la normativa y busca que la misma se ajuste a las exigencias y recomendaciones en aspectos técnicos y metodológicos que rigen el derecho del suelo, su uso y protección, con enfoque a la ciudadanía. A pesar de esto, existe todavía ambigüedad en cuanto a los alcances normativos, la limitación y las sanciones por incumplimiento, así como limitada capacidad de control, por lo que es probable que la norma no se incumpla en algunos casos y este incumplimiento pase desapercibido o simplemente no sea atendido de forma efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de Suelo. Quito: Gobierno del Ecuador.
- Auby, J. (2018). La ciudad. ¿Nueva frontera del Derecho Administrativo? Rev. Univesidad de Barcelona, 1-17.
- Brenner, L. (2018). Gestión y Política Pública volumen xxvii, núm. 1, primer semestre de. Gestión y Política Pública, 27(1), 237–267.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000100237&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Castro, C. (2018). La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. A 10 años del inicio del proceso de institucionalización del ordenamiento territorial. Rev. Cuadernos del Claeh, 37(108), 189-206.
- COOTAD. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial. Quito: Gobierno del Ecuador.
- Fuentes, M. (2015). Análisis legal y doctrinario del Ordenamiento y Planificación. Sustainability, Agri, Food and Enviromental Research, 3(2), 12-21.
- Goyas, L., Cabanes, I., & Zambrano, S. (2016). Análisis jurídico del ordenamiento territorial y el uso del suelo como recurso natural insustituible. Rev. Universidad y Sociedad, 8(3), 6-12.
- Graizbord, B. (2002). Elementos para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos. Rev. Estudios demográficos y urbanos, 17(2), 411-423.
- Guzmán, L. F. (2018). Análisis del régimen jurídico del suelo rural. Rev. Digital de Derecho Admin., 17(36), 12-34.

- López, I., Arriaga, M., & Pardo, M. (2018). La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: La eterna olvidada. *Rev. Española de Sociología*, 27(1), 25-41.
- Maldonado, M., Sala, d. I., Safira, & Alterman, R. (2019). Políticas de Suelo, derecho urbanístico y cambio climático: instrumentos urbanísticos tributarios como medidas para enfrentar al cambio climático. *Rev. Lincoln Instiutte*, 1-96.
- Malory, E., & Icela, S. (2021). Razones jurídicas para preferir el derecho del propietario del suelo en caso de conflictos de interés con el concesionario de los recursos naturales que se encuentren en el subsuelo. Cajamarca: UPAGU.
- Mejias, C. (2018). El uso de suelo y la resolución municipal de ubicación para el control edilicio y actividades: el uso de instrumentos técnicos para el control urbanístico. *Rev. IUS Doctrina*, 1-38.
- Muy, N., Gárate, G., Moreta, J., & Zumba, E. (2020). Propuesta metodológica para la intervención urbana en el rescate de valor patrimonial. *Rev. Espacios*, 41(7), 1-7.
- Ortiz, P., Pinto, V., Aguirre, M., Peláez, V., Paz, D., & Enríquez, D. (2019). Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Cuenca. *Rev. Flacso Andes*, 1-33.
- Ramón, T. (2007). La regulación legal del mercado sur. *Rev. Vasca de Economía*, 5(37), 122-133.
- Raymundo, P. (2018). Políticas públicas y mercado de suelo: Una aproximación a los instrumentos de captura de plusvalías urbanas. *Cuestión Urbana 2018 2 (4)*, 2(4), 107-117.
- <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr11482>

- Rico, F., & Rico, H. (2014). El uso del suelo. Un problema de capacidad productiva y de políticas públicas? *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, 5(2), 213-231.
- Rodríguez, E. B. (2018). Agricultural policies, nutritional and food security and food sovereignty: Lights and shadows of the Cuban case (1900-2015). *Mundo Agrario*, 19(42), 1–19. <https://doi.org/10.24215/15155994E096>
- Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Red de revistas científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal*, 30(47), 13-32.
- Solarte, P. (20 de noviembre de 2020). Los cambios de usos del suelo por causa de la pandemia. Obtenido de ambitojuridico.com: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/administrativo-y-contratacion/los-cambios-de-usos-del-suelo-por-causa-de-la>
- Zavala, J., Morales, M., Vargas, L., Palma, D., & Ortiz, C. (2016). Capacidad de uso del suelo urbano en planicies fluviales costeras: el caso de Villahermosa. *Rev. Interciencia*, 41(5), 296-304.
- Ziccardi, A. (2019). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. *Rev. Flacso*, 14(2), 61-89.