

REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Quito, a 13 de octubre de 2010  
Oficio No. AN-CEGADCOT-128-2010

# Trámite **47068**  
Codigo validación **ZATDISEYBI**  
Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**  
Fecha recepción **13-oct-2010 14:25**  
Numeración documento **an-cegadcot-128-2010**  
Fecha oficio **13-oct-2010**  
Remitente **HERNANDEZ VIRGILIO**  
Razón social  
Revisó el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleapocooec.gov.ec/dts/estadoTramite.jsf>

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

Señor Presidente:

La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, se permite poner en su conocimiento y por su intermedio al Pleno de la Asamblea Nacional, el presente informe para DEBATE del proyecto de LEY DE LEGALIZACION DE TERRENOS A FAVOR DE LOS MORADORES Y POSESIONARIOS DE LOS PREDIOS QUE SE ENCUENTRAN UBICADOS DENTRO DE LA JURISDICCION DEL CANTON PLAYAS.

**ANTECEDENTES**

El proyecto en referencia fue sometido al siguiente tratamiento secuencial:

- Mediante oficio No. 031-AN-JCC-2010 de 1 de julio del 2010, el señor Asambleísta, Dr. Juan Carlos Cassinelli Cali, dirigido al Señor Arquitecto, Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional, con el respaldo de varios Asambleístas, presenta el proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de los predios que se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción del cantón Playas.
- Mediante memorando No. PAN-FC-2010-176, de 13 de julio de 2010, remitido por el Señor Arquitecto, Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional al Dr. Francisco Vergara O., Secretario General, entrega el proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de los predios que se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción del cantón Playas, para que sea difundido a las y los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal Web; y sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.
- Mediante memorando No. SAN-2010-1292 de 8 de septiembre de 2010, se pone en conocimiento de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, CAL, mediante la cual se califican y remiten cuatro proyectos de ley sobre legalización de terrenos a favor de moradores y posesionarios de varias circunscripciones territoriales, presentados por el ex asambleísta Gustavo Darquea y por los asambleístas Juan Carlos Cassinelli, Rocío Valarezo y Carlos Zambrano.
- Con fecha 22 de septiembre de 2010, en sesión No. 55 de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, se pone en conocimiento de las y los asambleístas miembros de la Comisión, los proyectos de Ley referidos en la resolución del Consejo de Administración Legislativa (CAL), resolviéndose en la misma que se realice un informe jurídico al respecto y se dispone que a través de Secretaría, se remita sendos oficios a los alcaldes de los cantones



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

involucrados en el tratamiento de los proyectos referidos, a fin de que expongan su criterio al respecto.

- En sesión No. 56 de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, de 11 de octubre de 2010, se conoce el informe presentado por el señor Dr. Santiago Galarza Rodríguez, asesor del doctor Virgilio Hernández Enríquez, aceptándolo en todas sus partes.

**SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO**

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dentro del plazo establecido, se ha incluido en el blog de la Comisión el proyecto de Ley y noticias relacionadas con su tratamiento a fin de que la ciudadanía que tenga interés en la aprobación y tratamiento del proyecto o que considere que sus derechos puedan ser afectados, puedan acudir ante la Comisión a exponer sus argumentos. Adicionalmente, a través de Secretaría, se cursaron los oficios a los municipios de Guayaquil, Samborondón, El Triunfo, Playas y Huaquillas, de los cuales se receptaron respuestas de los municipios de Samborondón y el Triunfo, quienes manifestaron su acuerdo con los proyectos de Ley Reformatoria.

**ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LOS PROYECTOS**

En la Resolución del CAL, se dispone a esta Comisión Especializada el análisis de tales proyectos y la elaboración de un **articulado único** sobre el tema materia de los proyectos de ley referidos, para conocimiento del Pleno de la Asamblea. Sin embargo, debemos mencionar que si bien no se han enviado oficialmente a esta Comisión, por un lado el asambleísta Fernando Romo, con el apoyo de otros asambleístas y, por otro lado, el señor Presidente de la República, presentaron sendos proyectos de ley para la legalización de terrenos a favor de poseionarios del Cantón La Troncal en la provincia de Cañar y del Cantón Buena Fe en la provincia de Los Ríos, respectivamente.

Para dar cumplimiento a lo resuelto por el CAL, esta Comisión Especializada decidió dividir a estos proyectos de ley en dos grupos según se traten de (a) nuevos proyectos de leyes de legalización de tierras; o de (b) proyectos de leyes reformativas a leyes de legalización de tierras vigentes antes de la entrada en vigencia del COOTAD, que no fueron derogadas por dicho código. En este contexto, los proyectos de leyes referidos se agruparon de la siguiente manera:

a) El proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Poseionarios de los Predios que se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción del Cantón Playas, presentado por el asambleísta Juan Carlos Cassinelli Calí con el apoyo de varios asambleístas, el 1 de julio de 2010; y,

b) El proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia a favor de los Moradores y Poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo (publicada en el Registro Oficial No. 183 de 3 de octubre de 2007), presentado por el entonces asambleísta Gustavo Darquea con el apoyo de varios asambleístas, el 21 de julio de 2009; y, dos proyectos de Leyes Reformativas a la Ley de Legalización de terrenos a favor de los moradores y poseionarios de los predios que se encuentran ubicados dentro de la Jurisdicción del Cantón Huaquillas (publicada en el Registro Oficial No. 541 de 25 de marzo de 2002) presentados por

So

So

So

So

So

So

So

So

So



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

la asambleísta Rocío Valarezo con el apoyo de varios asambleístas, el 3 de agosto de 2010, y por el asambleísta Carlos Zambrano con el apoyo de varios asambleístas, el 11 de agosto de 2010.

Con estos antecedentes, y dando cumplimiento a lo resuelto por el CAL el 8 de septiembre de 2010, esta Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias, y Organización del Territorio, presenta el siguiente informe respecto del proyecto de Ley que corresponden al señalado en el literal (a) y que, por las razones que pasamos a exponer, merece un tratamiento distinto de aquellos proyectos de leyes reformativas a leyes de legalización de terrenos vigentes antes de la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, que pertenecen al segundo grupo (b).

**ANÁLISIS:**

El proyecto de ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de los Predios que se encuentran ubicados en el cantón Playas, a través de la declaratoria de utilidad pública y expropiación a favor de las respectivas municipalidades, busca que se adjudique a los posesionarios actuales los terrenos y predios que en el proyecto refieren. Se prevé, además, que la adjudicación opere a favor de los actuales posesionarios que hayan probado una posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida, con ánimo de señor y dueño, por un período mayor a tres años.

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

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, siguiendo el marco constitucional vigente, previó, entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, la de establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual debe determinar las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; así como la implementación del derecho al hábitat y a la vivienda y el desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal. De igual manera, se previó entre las atribuciones de los concejos cantonales y metropolitanos, la de conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el alcalde, conforme la ley; y, la de regular y controlar, mediante la normativa correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón o distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra.

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



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

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

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

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

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

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

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

Como vemos, el marco jurídico previsto en la Constitución y en el COOTAD, principalmente lo establecido en el artículo 596 de este último, faculta a los gobiernos municipales, en ejercicio de sus competencias exclusivas, el declarar la utilidad pública, el expropiar y el adjudicar a los legítimos poseedores, predios donde se hallen asentamientos humanos irregulares, tal como lo propone el proyecto de ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios del cantón Playas.

Resulta innecesario, por lo tanto, y contrario a la técnica legislativa, el discutir y, eventualmente, aprobar marcos legales que repitan y que se contrapongan a lo que de manera general se ha previsto no sólo en la Constitución, sino también en el COOTAD, respecto de lo que ahora es competencia de los gobiernos autónomos municipales, más aún cuando se consagra y reconoce que son estos gobiernos los que de manera EXCLUSIVA, a través de las normativas que emitan sus cuerpos legislativos (concejos), tienen competencia para legalizar los predios donde se hallen asentamientos humanos irregulares, acorde con sus realidades particulares y en el marco de un ordenamiento territorial coordinado con los otros niveles de gobierno.


Ca  
P  
P  
P  
P  
P



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Por las razones expuestas, esta Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, **RECOMIENDA AL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL ARCHIVO** del Proyecto de Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y Posesionarios de los Predios que se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción del Cantón Playas, presentado el 1 de julio de 2010 y remitido a esta Comisión mediante memorando No. SAN-2010-1292 de 8 de septiembre de 2010.

Atentamente,

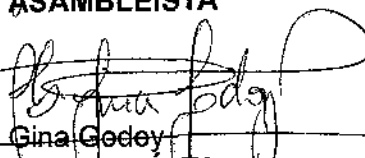
  
 Virgilio Hernández Virgilio Hernández  
**PRESIDENTE COMISIÓN ESPECIALIZADA ASAMBLEÍSTA DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DECENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIONES DEL TERRITORIO.**

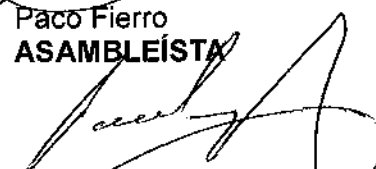
  
 Marilely Vascónez  
**VICEPRESIDENTA ASAMBLEÍSTA**

  
 Diana Atamaint  
**ASAMBLEÍSTA**

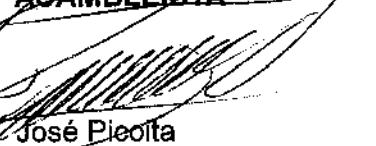
  
 Guillermina Cruz  
**ASAMBLEÍSTA**

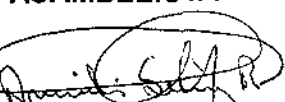
  
 Paco Fierro  
**ASAMBLEÍSTA**

  
 Gina Godoy  
**ASAMBLEÍSTA**

  
 Paco Moncayo  
**ASAMBLEÍSTA**

Paola Pabón  
**ASAMBLEÍSTA**

  
 José Picotta  
**ASAMBLEÍSTA**

  
 Sonia Amarilis Suárez  
**ASAMBLEÍSTA**

  
 Mary Verduga  
**ASAMBLEÍSTA**

**CERTIFICACION**

El presente informe fue discutido y aprobado en sesión No. 57 de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Territorio, del día 13 de octubre de 2010, registrándose la siguiente votación: **A FAVOR:** las y los Asambleístas: **Diana Atamaint, Guillermina Cruz, Paco Fierro, Gina Godoy, Virgilio Hernández, Paco Moncayo, Sonia Amarilis Suárez, José Picoita, Marllely Vásconez y Mary Verduga. EN CONTRA:** Ninguno; **ABSTENCION:** Ninguno, **AUSENTES:** Paola Pabón.- Lo que certifico para los fines pertinentes.



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