

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 209

*Las comunas
ancestrales
de Quito*

*retos y desafíos
en la planificación
urbanística*

Gustavo Andrade



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Las comunas ancestrales de Quito
Retos y desafíos en la planificación urbanística

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 209

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Gustavo Andrade

Las comunas ancestrales de Quito
Retos y desafíos en la planificación urbanística



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2016

Las comunas ancestrales de Quito
Retos y desafíos en la planificación urbanística

Gustavo Andrade

SERIE 
Magister
VOLUMEN 209

Primera edición:
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Corporación Editora Nacional
Quito, agosto de 2016

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Armado:

Juan A. Manangón

Impresión:

*Ediciones Fausto Reinoso, Av. Rumipamba E1-35
y 10 de Agosto, ofic. 103, Quito.*

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:
978-9978-19-766-0

ISBN Corporación Editora Nacional:
978-9978-84-933-0

Derechos de autor:
Inscripción: 049326
Depósito legal: 005639

Título original: *El modelo de gestión del régimen jurídico de la propiedad de la tierra
en las comunas del Distrito Metropolitano de Quito*

Tesis para la obtención del título de Magister en Derecho,
con mención en Derecho Administrativo
Programa de Maestría en Derecho, 2014

Autor: *Gustavo Andrade Figueroa* (correo e.: gustavoandradefigueroa@gmail.com)

Tutor: *Darío Velasteguí*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-1499

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Índice

Introducción / 13

Capítulo I

Las comunas ancestrales en la ciudad de Quito / 15

El proceso social de reconocimiento de las comunas ancestrales en la ciudad de Quito / **16**

Las comunas ancestrales como titulares de derechos colectivos / **21**

Capítulo II

El derecho urbanístico y los territorios de las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito / 29

Planificación urbanística de los territorios de las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito / **29**

La competencia municipal de control del uso y ocupación del suelo en las comunas ancestrales ubicadas en Quito / **42**

Capítulo III

Construyendo la regulación urbanística de las comunas ancestrales desde los sujetos del territorio / 47

Problemática general y posibles líneas de solución a la regulación urbanística de las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito / **47**

Proyecto de ordenanza municipal que regula la gestión urbanística en los territorios de las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito / **52**

Conclusiones y recomendaciones / 59

Bibliografía / 61

*A Paula Antonella y María Paz por ser las estrellas
que guían el destino de mi existencia.
A Prissy por su amor, paciencia y apoyo.*

Al profesor Darío Velástegui Enríquez por su apoyo en la revisión de este trabajo de investigación.

A José Carvajal por mostrarme el lado territorial oculto de la ciudad de Quito: las comunas ancestrales.

La historia de las ciudades, es la historia de las personas que las habitamos, por lo que su destino depende de lo que hagamos o dejemos de hacer.

Introducción

Es importante manifestar, para no generar falsas expectativas, que el presente libro se escribe desde un enfoque creativo y no desde el adoctrinamiento teórico; tampoco concibe la idea de la ciencia jurídica como verdad absoluta, se la considera como una ciencia que se encuentra en permanente construcción social y cultural.

Con estas aclaraciones y siguiendo los principios de la educación popular «acción-reflexión-acción», emprenderemos un viaje desde la realidad social de lo que hemos denominado el lado territorial oculto de Quito, nos referimos a sus comunas ancestrales; analizaremos la reivindicación constitucional de las comunas como titulares de derechos colectivos; posteriormente abordaremos de manera crítica la vinculación entre los postulados del derecho urbanístico ecuatoriano y los territorios comunales; para finalmente, proponer algunas sugerencias que se plasman en un instrumento normativo. De esta manera se pretende aportar en el ordenamiento y control urbanístico de los territorios comunales.

En este viaje se realiza un acercamiento práctico, concatenado con la teoría jurídica sobre la realidad territorial comunal, enfocado principalmente a buscar alternativas normativas que posibiliten aportar en la solución de la problemática urbanística territorial existente en las comunas ancestrales.

CAPÍTULO I

Las comunas ancestrales en la ciudad de Quito

Al referirnos a la ciudad de Quito,¹ de manera recurrente se proyecta una imagen de expansión y consolidación territorial vinculada con el desarrollo urbano, esta imagen considera que la historia de la ciudad comienza con su fundación española, hecho suscitado el 6 de diciembre de 1534, olvidando que antes de la conquista existían naciones indígenas como los kitus² que estuvieron presentes en este territorio.

En la actualidad, como resultado de algunos procesos históricos de resistencia, existen asentamientos humanos que se identifican como descendientes de los kitus quienes mantienen rasgos culturales e identitarios propios, en algunos casos con la finalidad de garantizar la propiedad colectiva de sus territorios, han sido reconocidos jurídicamente como comunas y por su remoto origen se les ha dado el calificativo de ancestrales.

A partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 las comunas alcanzan un reconocimiento significativo y por primera vez en la Norma Suprema se les otorga la categoría de titulares de derechos colectivos.

El proceso de conformación social de las comunas y el reconocimiento constitucional como titulares de derechos colectivos se abordan en el presente capítulo.

1. A lo largo de la presente investigación nos referiremos a la forma política administrativa de organización territorial de la ciudad de Quito como un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, y no como Distrito Metropolitano de Quito. La principal razón para esta referencia radica en que no se han cumplido con todos los requisitos para la conformación del Distrito Metropolitano, como es contar con un estatuto de autonomía aprobado a través de consulta popular.
2. El miembro de la Academia de Historia del Ecuador, Efrén Avilés Pino, define a los kitus como «Nación o confederación indígena de nuestra prehistoria, que agrupó poco a poco a todas las tribus y comunidades que antiguamente existieron en el interior del callejón interandino del Ecuador actual, en Efrén Avilés Pino, *Enciclopedia del Ecuador*, <<http://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/kitus/>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.

EL PROCESO SOCIAL DE RECONOCIMIENTO DE LAS COMUNAS ANCESTRALES EN LA CIUDAD DE QUITO

El territorio de Quito en su división político administrativa se conforma por ocho zonas administrativas, de las cuales Manuela Sáenz (Centro) y Quitumbe están integradas exclusivamente por parroquias urbanas; Eloy Alfaro, La Delicia y Eugenio Espejo están conformadas por parroquias urbanas y rurales, y Calderón, Tumbaco y Los Chillos por parroquias rurales. Además, existen dos delegaciones: 1. La noroccidental que pertenece a la zona administrativa la Delicia, y 2. La norcentral que es parte de la zona administrativa Eugenio Espejo, que se encuentran en su totalidad conformadas por parroquias rurales.

En el año 2013 existen 73 comunas registradas en total, sumando las reconocidas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), y por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), de las cuales según información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del Municipio de Quito se podría categorizar aproximadamente a 21 como comunas ancestrales.³

Las 52 comunas restantes son producto de procesos de organización social generados a partir de la promulgación en 1937 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas,⁴ Ley que establece, en el art. 5o., como único requisito para la conformación de esta forma de organización territorial, que el número de personas que residen habitualmente en ellas no sea menor de 50.

Las comunas que constan en el inventario municipal como ancestrales son Lumbisí, Leopoldo N. Chávez, San Francisco de la Tola Chica, Comuna Tola Grande, Comuna Central y Guambi, ubicadas en la zona administrativa de Tumbaco; El Tingo, Alangasí, San Juan B de Angamarca, Soria Loma, Rumiloma, La Toggla, El Ejido de Turubamba, San Francisco de Baños, ubicadas en la zona administrativa de los Chillos; Santa Clara de San Millán y Miraflores, ubicadas en la zona

3. La mencionada fuente ha categorizado a las comunas como ancestrales cuando reúnen los siguientes criterios: 1. Tener un título colectivo de propiedad de sus tierras; 2. Mantener prácticas sociales, culturales y espirituales identitarias propias; 3. Asumir una autoidentidad de descendientes de poblaciones prehispánicas; 4. Existir un cabildo debidamente inscrito en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca o en el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; 5. Contar con estatutos y/o reglamentos internos debidamente aprobados y vigentes.
4. La Ley Orgánica de Comunas, aprobada mediante Decreto Supremo No. 142, de 30 de julio de 1937, Registro Oficial (en adelante, RO), No. 558, Quito, 6 de agosto de 1937, reformada por la Ley de Reforma Agraria de 9 de octubre de 1973 y por los decretos supremos No. 462 de 2 de mayo de 1974 y No. 1089 de 24 de diciembre de 1975, y recodificada en dos ocasiones, la primera publicada en el RO, No. 186, 5 de octubre de 1976, y la segunda publicada en el Suplemento del Registro Oficial (en adelante ROS), No. 315, 16 de abril de 2004.

administrativa de Eugenio Espejo; Tanlagua, Carcelén, Yunguilla, Caspigasi del Carmen, San Francisco de Alaspungo, ubicadas en la zona administrativa de La Delicia; Chilibulo-Marco Pamba-La Raya, ubicada en la zona administrativa de Eloy Alfaro.

De estas comunas, tres se ubican en el área urbana,⁵ y las 19 restantes se encuentran en áreas periurbanas,⁶ también conocidas como áreas urbanas periféricas o en proceso de consolidación.

La ubicación de las comunas ancestrales en las áreas urbanas y periurbanas,⁷ se debe al rápido crecimiento demográfico que ha provocado una expansión urbana de la ciudad. Lo que significa un hecho gravitante en la existencia de las comunas debido a que esta forma de organización está vinculada con la ruralidad y el campesinado, por lo que en la teoría antropológica son definidas como: «una forma de asociación. De una parte coexiste con otras formas en el medio ambiente rural; no es la única forma de asociación del campesinado, aunque sí la más evidente».⁸

En este sentido, se puede mencionar que: «Se trata de una asociación de familias campesinas. El grupo doméstico es de facto, la unidad asociada en Comuna y no en individuo, el cual forma parte de ella en tanto en cuanto está integrando una familia asociada».⁹

Las definiciones transcritas referentes a la esencia rural de las comunas, se debe a la memoria territorial de Quito, memoria que en la mayoría de casos tiene el siguiente origen:

Al llegar los españoles a América incorporaron algunos elementos prehispánicos al nuevo orden social, uno de estos elementos fue permitir que los indígenas mantengan de manera colectiva algunas tierras periféricas y de poca

5. Las comunas que se encuentran en el área urbana son: Santa Clara de San Millán y Miraflores, ubicadas en la parroquia de Benalcázar; Chilibulo-Marco Pamb-La Raya, ubicada en la parroquia de Chilibulo.
6. Las comunas que se encuentran en el área periurbana son: Tanlagua y Carcelén, ubicadas en la parroquia de San Antonio de Pichincha; Yunguilla y Caspigasi del Carmen, ubicadas en la parroquia de Calacalí; San Francisco de Alaspungo, ubicada en la parroquia de Nono; Lumbisí, ubicada en la parroquia de Cumbayá; Leopoldo N. Chávez, San Francisco de la Tola Chica, Comuna Tola Grande y Comuna Central, ubicadas en la parroquia Tumbaco; Guambi, ubicada en la parroquia Tababela; El Tingo, Alangasí y San Juan B. de Angamarca, ubicadas en la parroquia de Alangasí; Soria Loma, Rumiloma y La Toglila, ubicadas en la parroquia de Guangopolo; El Ejido de Turubamba, ubicada en la parroquia de Amaguaña; San Francisco de Baños, ubicada en la parroquia La Merced.
7. Periurbano es un término que no forma parte del *Diccionario de la lengua española (DLE)* de la Real Academia Española (RAE), el concepto se emplea para nombrar a los espacios que se sitúan en los alrededores de una ciudad, que no se emplean para la consolidación de la ciudad, ni se usan para actividades rurales.
8. Diego Iturralde, *Guamote (campesinos y comunas)*, Otavalo, Instituto Otavaleño de Antropología, 1980.
9. *Ibid.*

importancia para su uso a manera de tierra de indios, de resguardo, sobrantes, o ajenos a cambio de la prestación de servicios o el cobro de ciertos tributos.

Es así, como en el Corregimiento de Quito:

los indígenas de Zámbez, Llano Chico y Calderón eran encargados de la limpieza de la ciudad; los de Nayón estaban encargados de colocar y encender las velas de los faroles para iluminar las calles de la ciudad; los de la Magdalena, Chimbacalle y Chillogallo eran cargadores, criadores de mulas y arrieros para el transporte inter-regional; los de Conocoto era picapedreros y albañiles.¹⁰

Con la finalidad de respetar de cierta manera, estas prerrogativas, la Corona Española emitió algunas leyes, conocidas con el nombre de Leyes de Indias, que regulaban el usufructo¹¹ de estas tierras.

Al respecto podemos citar como ejemplo la Ley IX, lib. II, tít. XXXI, que establece:

Debe el Visitador procurar cuando sea posible que los indios tengan bienes de comunidad y planten árboles, a que no se hagan holgazanes y se apliquen a su trabajo, para su aprovechamiento y buena policía, y que la Audiencia les de instrucción de todo lo que le pareciere conveniente y digno de remedio, aunque no esté provisto por las leyes de este título.

También podemos citar, la Ley XVIII, lib. IV, tít. XII que señala: «Que a los indios les den tierras», o la Ley IX, lib. VI, tít. III que dispone: «Que a los indios reducidos no se les quitan las tierras, que antes hubieren tenido».¹²

En la actualidad, sobreviven algunos asentamientos humanos que se identifican como descendientes de la nación kitu-kara por lo que se autodefinen como indígenas urbanos, lo manifestado es resultado de un proceso de etnogénesis que tomó fuerza desde 2001 con el reconocimiento del Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable con Identidad del Pueblo Kitu-Kara elaborado por el CODENPE.¹³

10. Mesías Carrera y Frank Salomon, *Historia, cultura y música ancestral de Zámbez*, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2007, p. 37.
11. El Código Civil ecuatoriano, en su art. 778, establece que: «el derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa, con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituirla a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de devolver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor, si la cosa es fungible».
12. Congreso de la República de Perú, Archivo digital de la legislación en Perú, *Leyes de Indias*, en *Congreso de la República de Perú*, <www.congreso.gob.pe>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
13. En Ecuador 80.000 personas integran el pueblo kitu kara, organizado en 64 comunidades y organizaciones de diferente naturaleza como cooperativas, compañías, corporaciones sociales, educativas, culturales, microempresas, consejos comunitarios y comunas.

Como ejemplo de la historicidad de las comunas, es oportuno referir el caso de la comuna Santa Clara de San Millán, asentamiento indígena en sus orígenes que fue reconocido jurídicamente como organización social por el general Eloy Alfaro, el 26 de julio de 1911, hecho que significó el reconocimiento colectivo de la propiedad de su territorio. A pesar de que esta comuna se encuentra en la actualidad en el hipercentro de la ciudad de Quito, todavía en sus zonas periféricas se evidencian algunas características que posibilitan considerarla como ancestral.

O el caso de la comuna la Toglla que en 1839 fue declarada con el carácter de tierra colectiva mediante posesión, categoría que, el 12 de enero de 1923, fue reafirmada por el Alcalde Tercero Cantonal; posteriormente fue registrada en el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, en septiembre de 1938, mediante Acuerdo Ministerial No. 194, y en 2003 fue reconocida como comuna por el CODENPE.

Por los orígenes y debido a la resistencia identitaria las comunas consideradas como ancestrales todavía mantienen ciertos rasgos culturales, sociales y espirituales propios de la cosmovisión andina como son: las formas de organización del poder, el ejercicio de la democracia; actividades colectivas como la minga; procesos para el traspaso de propiedad de la tierra; para el ingreso o salida de sus miembros; tradiciones como: las yumbadas, los rucus, los pinguleros, y principios de vida como: ama llakirina «no agredir, no hacer daño», ama shua «no robar», ama llulla «no mentir», ama muka «no ser avaro», randy-randy «solidaridad» y ama killa «no ser vago».

Rasgos que evidencian que hasta nuestros días mantienen una vida comunitaria y en estrecha relación armónica con sus territorios, trascendiendo de esta manera la ley de la oferta y la demanda que promueve el modelo capitalista porque como en reiteradas sentencias manifiesta la Corte IDH:

Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.¹⁴ [...] [L]a garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos rela-

14. Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua; Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79, párr. 124 y 131; *ibid.*, Caso Comunidad Indígena Yakye Ana vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125, párr. 124 y 131; *ibid.*, Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, No. 116, párr. 85.

cionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores.¹⁵

Sin embargo, la mayoría de los modelos de ordenamiento territorial implementados en Quito han concebido al desarrollo de la ciudad únicamente desde la perspectiva urbana, lo que ha generado el ocultamiento y la negación de la ruralidad y, por tanto, de las comunas consideradas como ancestrales.

Circunstancia que ha provocado la sobrevivencia de los comuneros en condiciones paupérrimas, principalmente, por la falta de servicios básicos (agua potable, alcantarillado y energía eléctrica), equipamiento comunitario y acceso e interconexión vial. Este hecho ha incidido para que la mayoría de comunas presenten los más altos índices de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en Quito, aún superiores a los indicadores de los asentamientos humanos de hecho, circunstancia contradictoria debido a que cuentan con el reconocimiento jurídico por lo que no se contraviene ninguna normativa al momento de dotarles de infraestructura y servicios.

Actualmente, otro hecho gravitante que ha afectado a las comunas ubicadas en la zona administrativa de Tumbaco es el funcionamiento del aeropuerto Mariscal Sucre en Tababela debido a la centralidad industrial y de servicios cuyo giro comercial se está configurando alrededor del aeropuerto, lo que produce una creciente demanda de tierras por parte del mercado inmobiliario.

A estos hechos se suma el tráfico de tierras, que usualmente deviene en estafas debido a que los comuneros entregan dinero a cambio de falsas expectativas por intermedio de las cuales se profesa que van a mejorar sus condiciones de vida.

Las problemáticas descritas han sido las razones detonantes para que estas formas organizativas en muchos de los casos quieran dejar de reconocerse social y territorialmente como comunas, prefiriendo devenir en cualquier tipo de organización territorial de carácter urbano, en especial como cooperativas o barrios, con el propósito de llegar a obtener títulos de propiedad individual de la tierra.

Situación que se debe evitar por medio de la implementación de un adecuado ordenamiento territorial que genere sinergias y complementariedad entre las áreas rurales y urbanas, comprendiendo que estas dos dimensiones territoriales con todo el bagaje identitario, espiritual, cultural, social y político que conllevan son parte de la ciudad.

De esta manera se recuperará la memoria territorial de Quito, porque las comunas constituyen parte del pasado y del presente de la ciudad. Además cons-

tuituyen esas dimensiones de nuestra vida social que carecen de oportunidades de expresión mercantil.

Lo manifestado concuerda con las palabras de Teodoro Bustamante, quien señala:

para alcanzar lo propuesto se debe realizar una negociación entre lo urbano y lo comunal en la cual la comuna podría optar por revalorizar su propia ruralidad, en su nueva inserción urbana. Una ruralidad que puede generar servicios a la ciudad y también ingresos a la comuna, y sobre todo, una calidad de vida para ésta, que vaya más allá de los simples beneficios que puede dar la venta de determinadas tierras en un momento, pues puede combinar los servicios ambientales con un servicio cultural consistente en mantener, transmitir y desarrollar opciones de estructuración social que son parte de nuestra identidad.¹⁶

Esta visión de desarrollo que se propondrá a lo largo de esta investigación, guarda estrecha concordancia con el avance constitucional que se genera a partir de 2008, el mismo que reconoce por primera vez a las comunas como titulares de derechos colectivos, circunstancia que se profundizará en el siguiente subcapítulo.

LAS COMUNAS ANCESTRALES COMO TITULARES DE DERECHOS COLECTIVOS

Al leer el art. 1o. de la Constitución de la República, aprobada mediante referéndum en septiembre de 2008, encontramos que al Ecuador se lo define como: «un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico».¹⁷

Esta conceptualización rompe con la tradicional ecuación: «nación + derecho = Estado», fórmula que se sustenta en el colonialismo de antigua data, pero que persiste hasta nuestros días, cuyo propósito en estos tiempos de globalización es estandarizar o masificar a las personas como elementos de generación de riqueza al servicio de las empresas transnacionales o de las instituciones financieras internacionales y en consumidoras de moda al estereotiparla como ideal de bienestar.

16. Teodoro Bustamante *et al.*, *Quito: Comunas y parroquias*, Quito, Fraga, 1992, p. 26.

17. Ecuador, Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), RO, No. 449, 2008, art. 1.

El neoliberalismo, corriente política abanderada de esta ideología, concibe a la nación únicamente de manera unidireccional y multicultural¹⁸ debido a que: «reconoce la presencia en la sociedad de culturas no eurocéntricas en la medida en que operen únicamente en las comunidades que las adoptan y no interfieran en la cultura dominante en el resto de la sociedad».¹⁹ Excluyendo a las personas que tienen una cosmovisión de vida diferente, quienes deben renunciar en muchos de los casos a ser quienes son para ser aceptados socialmente, los excluidos, los otros, los distantes, los ajenos, los no ciudadanos o en palabras de Eduardo Galeano los «nadie».²⁰

Para cumplir estos propósitos, la normativa jurídica ha sido utilizada como herramienta de dominación lo que ha posibilitado el perfeccionamiento de un modelo de Estado abstencionista, privatizador, desburocratizado hecho que ha devenido en lo que se conoce como la «Huida del derecho administrativo».

En este contexto, los pregoneros de este modelo cuando se habla de plurinacionalidad consideran que por medio de este reconocimiento se trata de realizar la secesión o desmembramiento del territorio ecuatoriano.

Por lo contrario, la categoría antropológica de plurinacionalidad,²¹ de la manera en que se encuentra plasmada en la actual Constitución de la República del Ecuador significa el reconocimiento de que en nuestro país existe una diversidad poblacional que históricamente ha estado excluida, como son los grupos de atención prioritaria y las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas. Esta diversidad no es únicamente epidérmica, abarca la riqueza cultural, lingüística, ecológica y espiritual existente en nuestro país.

En este mismo sentido, en los principios del proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios propuesto por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria se señala que plurinacionalidad es:

el reconocimiento de la diversidad de culturas y comunidades lingüísticas que forman el Estado Ecuatoriano, único e indivisible. Incluye el reconocimiento a las nacionalidades y pueblos originarios, a los pueblos mestizo, afro ecuatoriano

18. Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Madrid, Paidós, 1996.
19. Boaventura de Sousa Santos, «Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: Visibilizando el resurgir sus avances y retrocesos», en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Fundación Rosa Luxemburgo / Abya-Yala, 2012, p. 22.
20. Eduardo Galeano, *Los Nadie*; en *YouTube*, <<http://www.youtube.com/watch?v=pEkyblfn6oo>>; Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2013.
21. Conforme lo establece el art. 3, num. 3 de la CRE, un deber primordial del Estado es fortalecer la unidad en la diversidad.

riano, cholo y montubio; y la garantía para que estas comunidades, pueblos y nacionalidades puedan expresar y desarrollar libremente su cultura.²²

De este análisis, se deduce que la plurinacionalidad puede ser entendida como:

un escenario de lucha de sentidos; pues, por un lado, para los actores subalternizados, la plurinacionalidad emerge como expresión de su proceso de insurgencia material y simbólica, por ello se la mira como posibilidad para romper con el carácter homogenizante y monocultural que históricamente el Estado ha tenido; lo que no implica que la plurinacionalidad sea una propuesta que busca la fragmentación o disolución, sino por el contrario lo que busca es dejar en evidencia el carácter plural, diverso y diferencial que históricamente han tenido nuestras sociedades. Pero, por otro lado, desde los sectores de poder, en cambio, la propuesta de Estado plurinacional está siendo usurpada e instrumentalizada para la formulación de propuestas secesionistas, autonomistas e independentistas que sí conducen a la separación y a la fragmentación de la supuesta unidad de la nación.²³

La actual Constitución no se limita a reconocer a la plurinacionalidad, trasciende al incorporar por primera ocasión en el ámbito jurídico a la interculturalidad, categoría antropológica a la que se refiere la Norma Suprema al menos en 20 ocasiones con propósitos que van desde su formal reconocimiento jurídico hasta su material concreción por medio de la aplicación de derechos y garantías.

La interculturalidad semánticamente se compone del prefijo «entre» y la categoría «culturas», por lo que no es contraria u opuesta a la plurinacionalidad más bien la complementa debido a que se refiere a la sinergia que debe existir para que vivan en común unidad los diferentes sujetos sociales tanto individual como colectivamente. De esta manera se plantea una dinámica dialogal que rompe con la barrera dicotómica de separar el «yo» del «otro», o el «nosotros» del «ustedes», estableciendo una relación más proporcional y bidireccional de hermanamiento desde la diversidad lo que genera una simbiosis social.

Es decir, la interculturalidad es la «relación armónica, de tolerancia, colaboración, complementariedad y convivencia pacífica entre las diversas culturas que coexisten dentro del territorio ecuatoriano».²⁴

Estos avances jurídicos son significativos porque pretenden dejar atrás la jerarquización, la diferenciación y la dominación, elementos que configuran

22. Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, *Propuesta de Ley Orgánica de Tierras y Territorios*, Quito, Grafilyon, 2012, art. 5.

23. B. de Sousa Santos y A. Grijalva Jiménez, *op. cit.*, p. 81.

24. Conferencia Plurinacionalidad e Interculturalidad de Soberanía Alimentaria, *op. cit.*, art. 4.

la colonialidad entendida como «un mecanismo mediante el cual una cultura, un grupo humano, domina a otro y lo despoja de todas sus potencialidades, de su historia, de su cultura, de su identidad».²⁵

En este contexto, es necesario insistir que ni a la plurinacionalidad ni a la interculturalidad se les tiene que observar con el propósito de reproducir las correlaciones de fuerzas o los niveles de poder opresor en una dinámica en que los oprimidos del ahora sean los opresores del mañana o de otros grupos humanos.

Cabe mencionar que el reconocimiento de la plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador y el mundo, es el resultado de procesos sociopolíticos de movimientos y organizaciones sociales, que tratan de posesionar un nuevo proceso emancipatorio de aprendizaje-enseñanza antihegemónica, proceso en el que se recuperan principios, conocimientos e interrelaciones existentes en los grupos poblacionales originarios de otras latitudes poco o no occidentalizadas, en nuestro caso latitudes andinas, que conciben como filosofía de vida al Sumak Kausay.

Estos procesos en palabras del profesor Boaventura de Sousa Santos constituyen:

El reclamo de nuevos procesos de producción, de valorización de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido, de manera sistemática, destrucción, opresión y discriminación causadas por el capitalismo, el colonialismo y todas las naturalizaciones de la desigualdad en las que se han desdoblado; el valor de cambio, la propiedad individual de la tierra, el sacrificio de la madre tierra, el racismo, el sexismo, el individualismo, lo material por encima de lo espiritual y todos los demás monocultivos de la mente y de la sociedad –económicos, políticos y culturales– que intentan bloquear la imaginación emancipadora y sacrificar las alternativas.²⁶

En el caso ecuatoriano, este reconocimiento constitucional es el resultado del proceso de movilización social iniciado en la época de los 90 por el movimiento indígena, que alcanzó la materialización de su consigna de reivindicación en 1996 al incorporar en la definición del Estado ecuatoriano el concepto de pluriculturalidad y multiétnicidad, que se refiere al reconocimiento de la diversidad poblacional existente en Ecuador, reconocimiento que se incorporó por medio de la reforma del art. 1 de la Constitución de 1978, situación que fue ratificada en el art. 1 de la Carta Magna de 1998, y fue reafirmado y

25. B. de Sousa Santos y A. Grijalva Jiménez, edit., *op. cit.*, p. 286.

26. Boaventura de Sousa Santos, “Las epistemologías del Sur”, en *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana_2011.pdf>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

ampliado hacia otros grupos poblacionales en el grado de reconocimiento y concreción de derechos colectivos en la actual Norma Constitucional al establecer que nuestro Estado es plurinacional e intercultural.

Con la finalidad de garantizar que la plurinacionalidad e interculturalidad trasciendan del reconocimiento formal hacia su concreción real, en el ámbito de los derechos humanos se han incorporado a los derechos colectivos.

En este contexto, Ecuador ha ratificado algunos instrumentos normativos de carácter internacional como:

1. El Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que trata sobre la protección de los pueblos indígenas y tribales en países independientes, siendo el convenio internacional más completo que en esta materia se haya suscrito hasta la fecha, por lo que su adopción constituye un hito trascendental en la normativa internacional, y
2. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007, que no es de aplicación vinculante por no tener el estatus de tratado internacional. Sin embargo, la Corte IDH en reiteradas sentencias lo ha aplicado de manera directa.

Tomando como referencia los instrumentos jurídicos enunciados la Constitución Política de 1998 reconoce por primera ocasión como titulares de derechos colectivos a los pueblos indígenas.

En la actual norma constitucional este reconocimiento se ratifica y además se incorporan como sujetos de derechos colectivos a las comunas, comunidades y al pueblo montubio; se amplía el reconocimiento hacia los pueblos y nacionalidades indígenas y al pueblo afroecuatoriano; se reestructuran los derechos colectivos con la finalidad de que haya mayores prerrogativas a favor de estos grupos humanos, y se concibe, de manera polémica, a la naturaleza como sujeto de derechos.²⁷

Los derechos colectivos están intrínsecamente relacionados con el proceso de resistencia sociocultural de las comunas ancestrales, lo que ha permitido que estos grupos humanos organizados sean considerados como indígenas por el hecho de autodefinirse como descendientes de poblaciones que habitaban en nuestro territorio en la época de la conquista, característica que según el Convenio No. 169 de la OIT es el criterio fundamental para determinar su condición de poblaciones indígenas.²⁸

27. Al respecto el art. 10 de la CRE de 2008, establece que: «las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución».

28. OIT, Convenio No. 169, art. 1.2, en *OIT*, <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

Sobre lo antes mencionado es pertinente referirnos a la Guía de Aplicación del Convenio No. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina, en dónde se explica:

los elementos que definen a un pueblo indígena son de carácter objetivo y subjetivo; siendo los elementos objetivos i) la continuidad histórica, v. g. se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena.²⁹

Estos avances constitucionales han producido contradicción con algunos artículos de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, por lo que resulta imperante profundizar en la investigación de los derechos colectivos reconocidos a las comunas, mismos que al igual que los otros derechos constitucionales son: interdependientes, están interrelacionados y son de igual jerarquía. Por lo que con el único propósito de contribuir a delimitar los derechos que serán la ruta de navegación en el desarrollo del siguiente capítulo y siguiendo una visión cartesiana del análisis de la realidad, los clasificaremos en:

1. Derechos colectivos de carácter identitario: Son aquellos derechos que fortalecen la identidad, costumbres, tradiciones, cosmovisión de las comunas. Su importancia reside en que son el motivo inmaterial que genera unión al interior de las comunas, creando sentido de pertenencia e identificación entre los comuneros.

Este grupo se conforma por los siguientes derechos colectivos:

i. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social; ii. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural; iii. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por el racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación; iv. Conservar y promover sus prácticas de manejo de biodiversidad y de su entorno natural; v. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario; vi. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiología; sus medicina y prácticas de medicina ancestral, con inclusión del derecho de recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, mine-

29. OIT, Guía de Aplicación del Convenio, No. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina, en *Organización Internacional del Trabajo*, <http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_116075/lang-es/>, p. 9. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

rales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y flora; vii. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador; viii. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje; ix. Impulsar el uso de vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen; x. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.³⁰

2. Derechos colectivos de carácter sociorganizativo: Este grupo de derechos son los que posibilitan fomentar la participación comunal en las decisiones de la gestión pública y fortalecer liderazgos por medio de los cuales se expresan sus necesidades y aspiraciones.

Este grupo se conforma por los siguientes derechos:

i. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de autoridad; ii. Construir y mantener organizaciones que los represente, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa; iii. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado; iv. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos; v. Mantener y desarrollar los contacto, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.³¹

3. Derechos colectivos de carácter territorial: Se refieren estos derechos al régimen de protección de los territorios comunales y al aprovechamiento sostenible, sustentable y equilibrado de los recursos naturales.

Este grupo se conforma por los siguientes derechos:

i. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, ii. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; iii. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en sus tierras; iv. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no

30. CRE de 2008, art. 57.

31. *Ibid.*

renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental y culturalmente; v. No ser desplazados de sus tierras ancestrales; vi. La limitación de las actividades militares en sus territorios.³²

Este grupo de derechos se analizarán en los subsiguientes capítulos de esta obra.

32. *Ibid.*

CAPÍTULO II

El derecho urbanístico y los territorios de las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito

El derecho urbanístico es una rama de la ciencia jurídica que se está aplicando de manera reciente en Ecuador, esto es producto de un cambio de concepción en el modelo de gestión del Estado, modelo que propone pasar de una forma de consolidación territorial caótica, desorganizada y casi anárquica hacia una gestión integral que consiste en la planificación territorial y en el control sobre el uso y la ocupación del suelo.

Para alcanzar el objetivo propuesto se debe considerar la participación de los sujetos sociales para que den impulso al modelo de gestión y la descentralización por medio de la cual se trata de acercar a las administraciones públicas hacia los niveles territoriales más cercanos a la ciudadanía.

A lo largo de este capítulo se profundizará en el análisis de los avances normativos y se evidenciará las rupturas que en el campo jurídico se han generado en el caso de la ciudad de Quito, estos avances han permitido visibilizar y comprender desde otras perspectivas el lado ignorado y oculto de su territorialidad.

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNAS ANCESTRALES UBICADAS EN LA CIUDAD DE QUITO

Al hablar sobre ordenamiento territorial nos referimos a un conjunto de políticas públicas por medio de las que se trata de incidir en el territorio con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para lo cual se busca corregir los desequilibrios territoriales. Este punto de vista concuerda con lo señalado en la normativa ecuatoriana, que entiende al ordenamiento territorial como: «un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional».³³

33. COOTAD, art. 296.

En sentido estricto, se puede señalar que los propósitos del ordenamiento territorial son: Complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio, y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Para el cumplimiento de estos objetivos el COOTAD, señala que los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, deben coordinar las acciones territoriales. Al respecto, consideramos que la coordinación interinstitucional tiene que estar presente durante todo el ciclo de ejecución del proceso de gestión pública: planeación, ejecución, control y evaluación, y no únicamente en la elaboración de los planes y programas.

Otro elemento sustancial del ordenamiento territorial ecuatoriano es la participación de la ciudadanía, sea esta individual u organizada. Participación que contribuye positivamente en el ciclo de la gestión pública del territorio debido a que permite generar planificación acorde con las realidades vivenciales de las personas. Es decir, genera sinergias en la práctica entre el ordenamiento teórico y la realidad territorial alcanzando un verdadero desarrollo de los diferentes ámbitos geográficos.

Para que la participación ciudadana de manera protagónica y efectiva incida en el ordenamiento territorial se han incorporado en la normativa algunos: mecanismos, herramientas e instancias; para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.³⁴

Cabe reiterar en este contexto que el fin supremo del ordenamiento territorial es mejorar las condiciones de vida de los diferentes grupos poblacionales en el territorio, objetivo que se alcanza con un sentido de corresponsabilidad en la gestión de los asuntos públicos porque existe una dinámica de interrelación que es bidireccional entre los ciudadanos y las administraciones públicas, hecho que posibilita alcanzar mayores niveles de gobernanza en la ciudad, cuyos resultados son:

que existe una vinculación adecuada entre el Gobierno y la sociedad, relación que permite llevar la dirección, orientar; porque los ciudadanos creen, respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir

34. CRE de 2008, art. 100.

en las decisiones públicas, en la medida que dicha situación permite a los ciudadanos mantener expectativas sobre el comportamiento del gobierno, en términos de eficacia y eficiencia en la acción institucional, como respuesta a las demandas sociales.³⁵

Estrechamente vinculado con el ordenamiento territorial se encuentra la planificación urbanística, término que se utilizó por primera ocasión en el Congreso de Expertos de la Planificación, celebrado en Londres en 1910, que proviene de las raíces latinas: «*urbs, urbis, urbanus*», que significa la ciudad, y por extensión lo perteneciente a ella. Lo que vincula y crea alteridad entre lo urbano y lo rural, entendiendo a estas dimensiones territoriales como parte de la misma.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua desde 1956, fecha en que se acuñó por primera ocasión el término, define al urbanismo como: «el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden de las necesidades materiales de la vida humana».³⁶ Se puede aseverar en este sentido, que el urbanismo es el proceso de estructuración de los espacios territoriales de una ciudad de manera adecuada con la finalidad de satisfacer las necesidades materiales de los habitantes. Es decir, el urbanismo contribuye a ordenar el territorio materialmente generando una armonía entre los espacios privados con los espacios públicos que conforman la ciudad. Esta armonía proviene principalmente de la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, elemento esencial del urbanismo; la ocupación y edificabilidad; la planificación del sistema vial, del espacio público y las dotaciones de infraestructura, equipamientos y servicios.

Por lo que se pensaría que el ordenamiento territorial y la planificación urbanística son lo mismo, pero existe una marcada diferencia que puede ser explicada, parafraseando al tratadista jurídico Ramón Parada, sobre el ámbito de la operación técnica que proyecta la utilización y usos que se van a dar a un determinado territorio, es así que el ordenamiento territorial se lo aplica a escala mayor y el urbanístico a escala más reducida que casi siempre es la municipal.

Con sustento en las potestades públicas conferidas por la Constitución y la Ley, la planificación urbanística puede ser categorizada como un servicio colectivo ejercido competencialmente por la administración pública municipal, producto de esta conjunción entre urbanismo y la intervención de las administraciones públicas se ha originado una reciente rama del derecho ad-

35. Esperanza Gómez *et al.*, *Planeación participativas: Realidades y retos*, Medellín, Marticolor, 2012, p. 134.

36. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, en *Real Academia Española*, <<http://rae.es/recursos/diccionarios/drae>>. Fecha de consulta: 1 de febrero 2014.

ministrativo a la que se la ha bautizado con el nombre de derecho urbanístico, mismo que puede ser definido como:

El conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física por medio de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la edificación resultantes de aquélla, es decir, el control del derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructura en general) y al tiempo la producción de solares para su posterior edificación.³⁷

El tratadista José Francisco Ruiz Massieu, menciona que el derecho urbanístico es: «El conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas».³⁸ De acuerdo a la definición dada por José Pablo Martínez Gil se puede definir como el

Conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad de la humanidad.³⁹

En nuestra opinión, el derecho urbanístico es una rama novísima del derecho administrativo por medio de la cual la administración pública municipal en ejercicio de sus competencias regula la planificación y el control del territorio con la finalidad de generar un desarrollo armónico que posibilite la satisfacción de las necesidades materiales de los habitantes. Cabe anotar que el derecho urbanístico se sustenta en los siguientes principios constitucionales: prevalencia del interés general sobre el particular; participación ciudadana en la gestión de lo público; igualdad ante las cargas públicas; garantía del derecho a una vivienda digna; principio de la función social y ecológica de la propiedad.

37. Ramón Parada, *Derecho administrativo, bienes públicos: Derecho urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 12a. ed., 2010, p. 261.

38. José Francisco Ruiz Massieu, *Introducción al derecho mexicano: Derecho urbanístico*, México DF, UNAM, 1981, p. 16 y 17.

39. *Ibid.*, p. 35.

Como se deduce de las definiciones antes señaladas la planificación al tener un fin social depende mucho del derecho porque traspasa las fronteras de la técnica requiriendo para que sea cumplida de la regulación normativa.

Bajo esta perspectiva el derecho urbanístico para cumplir su principal fin social que es el garantizar la redistribución territorial equitativa entre los habitantes de los diferentes ámbitos territoriales se encuentra muy ligado a lo que se ha denominado el derecho a la ciudad entendido como:

El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimación de acción y de organización basado en sus usos y costumbres, con el objeto de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre determinación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglados en los tratados internacionales de derechos humanos.⁴⁰

Siguiendo esta concepción de construir una ciudad altruista para la vida, que se estructure sobre la base de las dinámicas territoriales propias de sus habitantes, contrarrestando lo que el profesor Jordi Borja⁴¹ denomina como el triple proceso negativo de las ciudades que consiste en: la disolución, fragmentación y privatización de las mismas; hay que comprender que las ciudades no son del color gris del cemento con el que se edifica la propiedad privada, las ciudades son multicolores porque tienen vida, vida que se expresa en la comunicación e interrelación entre las personas en los espacios públicos que son lugares de encuentro como: la calle, en los mercados, en las plazas, en los parques, en los bulevares.

En referencia con este sentido de ciudad la Constitución de 2008 establece:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del

40. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *ONU HABITAT*, <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2016.

41. Jordi Borja, *Estrategias urbanas y ciudades creativas*, en *Conferencia Internacional de Ciudades Innovadoras*, <[http://www.cici2010.org.br/uploadAddress/JordiBorja\[17788\].pdf](http://www.cici2010.org.br/uploadAddress/JordiBorja[17788].pdf)>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.⁴²

Una vez que hemos abordado la visión actual que se recoge en la normativa ecuatoriana sobre el ordenamiento territorial, aterrizando en una de sus aristas como es la planificación urbanística y su conceptualización en el campo jurídico, nos referiremos a algunos aspectos que el derecho urbanístico debe considerar sobre los territorios de las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito.

En 2012, se aprobaron dos instrumentos normativos cuya utilización es vinculante para los habitantes de Quito y referencial para los otros niveles de gobierno, nos referimos al Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) y al Plan Metropolitano de Desarrollo. Planes que desde una perspectiva sistémica tratan de establecer la ruta de planificación territorial de la ciudad hasta 2022.

Al analizar estos documentos encontramos que en el PMOT no se hace alusión directa sobre las comunas, y que en el Plan Metropolitano de Desarrollo, el 6o. eje estratégico: «Quito Milenario, Histórico, Cultural y Diverso», es el que mayor cercanía tiene sobre la temática comunal, al señalar:

Quito es patrimonio mundial de la humanidad y en esa medida tiene una historia, una tradición, unas culturas, milenarias y modernas, que dan cuenta de su diversidad y su riqueza. Por ello en ese eje, se establecen los retos de fortalecer la identidad quiteña en la diversidad y garantizar una activa vida cultural que permita la recreación constante de los elementos que componen el patrimonio tangible e intangible.⁴³

Ante esta realidad de negación de los territorios comunales ancestrales, el derecho urbanístico ecuatoriano deja abierta una ventana normativa como es la utilización de instrumentos de planificación complementarios, que conforme lo dispuesto por el art. 296 del COOTAD deben ser aprobados por los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, en el caso puntual que nos ocupa estos instrumentos deberán ser emitidos por medio de ordenanzas municipales.

En este contexto, el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Quito manifiesta que la planificación urbanística podrá ser precisada y actualizada por medio de instrumentos normativos secundarios. Estableciendo que

42. CRE de 2008, art. 31.

43. Ordenanza Metropolitana que aprueba el Plan de Desarrollo para el Distrito Metropolitano de Quito, RO, No. EE 276, Quito, 30 de marzo de 2012.

estos instrumentos son: a) Plan de Usos y Ocupación del Suelo, que tendrá una escala Distrital; b) Planes Maestros, que tendrán una escala Distrital; c) Planes Parciales, que tendrán una escala zonal; d) Planes Especiales, que tendrán una escala sectorial; e) Proyectos Urbano-Arquitectónicos Especiales, que se aplicarán para lotes cuya extensión sea superior a 10.000 m²; f) Normas Complementarias, las mismas que serán normas de arquitectura y urbanismo.

Uno de estos instrumentos complementarios es la Ordenanza No. 172, promulgada el 30 de diciembre de 2011, que tiene por objeto establecer el Régimen Urbanístico de Quito. La importancia que reside en esta ordenanza es que compendia, dentro de los límites de la circunscripción territorial, la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso de suelo, edificaciones, subsuelo y el espacio aéreo urbano. Sin embargo, al revisar esta ordenanza nos percatamos que tampoco se manifiesta nada acerca de la realidad territorial de las comunas ancestrales.

Más bien hace una discriminación que se encuentra inmersa en la clasificación del tipo de suelo: urbano o urbanizable y rural, discriminación que se genera no por la diferenciación que se realiza sino por cómo se conceptúa esta. Para sustentar lo señalado, citaremos que el mencionado instrumento jurídico entiende como suelo urbano y de expansión urbana como: «aquel que cuenta o tiene programadas vías, redes de servicios e infraestructura pública y con ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal por el PMOT u otros instrumentos de planificación»;⁴⁴ por lo contrario, se define al suelo rural como: «aquel que por su condición natural o ambiental; su vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales; o, su interés paisajístico, histórico-cultural, u otro especial, no puede ser incorporado en la categoría anterior».⁴⁵

De lo citado se deduce que por el hecho de vivir en suelo categorizado como rural no se tiene derecho principalmente a contar con servicios básicos: agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, tener un sistema de vialidad adecuado e infraestructura comunitaria. Es decir, no se pueden satisfacer las necesidades básicas que posibilitan alcanzar materialmente niveles aceptables de vida, de esta manera nuevamente se evidencia en la normativa ecuatoriana que existen yuxtaposiciones producto de la visión unilateral que concibe posible el desarrollo únicamente desde una perspectiva urbana.

¿Acaso de esta manera no se contraviene disposiciones constitucionales como es el equilibrio que debe existir entre lo urbano y lo rural, principio contemplado en los derechos de hábitat y vivienda? o, ¿el principio de que el

44. Ordenanza Metropolitana que aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, art. 8 (a). RO, No. EE 274, Quito, 29 de marzo de 2012.

45. *Ibid.*, art. 8 (b).

Estado distribuirá de forma equitativa y solidaria el presupuesto para la ejecución de las políticas públicas, la prestación de bienes y servicios públicos?

Nuestra renuencia a la inexistencia de normativa especializada que verse sobre la regulación urbanística de las comunas ancestrales se debe a que sus territorios en la actualidad se expanden y consolidan desde una lógica desorganizada y casi anárquica que no respeta aspectos: paisajísticos, habilitación de uso de suelo, edificabilidad de construcciones, y, en muchos de los casos convierte fácticamente a los territorios comunales en predios individuales, porque el hecho de tener escrituras colectivas se interpreta erróneamente como la inexistencia de legítimos propietarios.

A esto se suma la condición cultural ecuatoriana que en algunos casos es desorganizada, incumplidora de las regulaciones normativas, abusiva; como resultado de todos estos factores se puede manifestar que las comunas ancestrales en Quito son los ámbitos territoriales que más necesidades básicas insatisfechas y niveles de pobreza presentan, condiciones que inciden proporcionalmente con los diferentes grados de analfabetismo, salud, vivienda, entre otros.

Para ilustrar lo manifestado es oportuno indicar algunas cifras al respecto: el porcentaje de hogares pobres⁴⁶ en el sector rural es del 37,71% a 2010, frente al 23,43% del sector urbano; los hogares en extrema pobreza en el sector rural son el 9,22% a 2010, frente a 4,38% en el sector urbano.⁴⁷

Cabe indicar que los resultados presentados no son únicamente responsabilidad de la administración pública municipal que en la gestión 2009-2014 demostró mayor interés por la temática rural, se debe también a la existencia de intereses fácticos que responden al mercado inmobiliario quienes inciden ante esta realidad y de ciertos dirigentes comunales que malinterpretan el hecho de vivir en territorios comunales en donde, supuestamente, no pueden ingresar a ejercer sus competencias las diferentes entidades gubernamentales.

Para hacer frente a la problemática expuesta y considerando que bajo ningún punto de vista se puede permitir que las comunas ancestrales de Quito pasen a sustentar la teoría de la «Tragedia de los Comunes», planteada por el ecologista James Garret Hardin, teoría que expone que los bienes comunales están expuestos a la sobreexplotación de los intereses individuales debido al desordenado crecimiento poblacional, lo que significa que siempre va a terminar sobreponiéndose el interés individual sobre el colectivo.

46. Se define a los hogares pobres como, la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo mínima aceptable socialmente. Para ello se elige un indicador de bienestar (gasto per cápita) y parámetros de lo socialmente aceptado (líneas de pobreza total para el caso de consumo total y línea de pobreza extrema para el caso de alimentos).

47. Datos obtenidos del último censo poblacional; en *INEC*, <<http://www.ecuadorencifras.com/>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

La normativa urbanística que vaya a aplicar la administración pública municipal debe ser construida en estrecha vinculación con la cosmovisión andina que existe sobre la propiedad o posesión de los territorios comunales.

Cosmovisión que cuenta con una serie de elementos diferenciadores y adicionales a partir de la idea de territorio. Estos elementos constituyen la base del reconocimiento de los derechos y garantías que se otorgan a sus titulares. Por ello, el tratamiento jurídico de la regulación sobre la propiedad comunal no puede ser el mismo que la normativa que se aplique a la propiedad privada. A continuación explicaremos con mayor profundidad esta afirmación tomando en cuenta estos elementos.

Tres son los elementos que caracterizan a la propiedad comunal ancestral: el primero se refiere al sentido de pertenencia que los comuneros tienen con los territorios que ocupan, lo que genera vínculos comunitarios entre ellos al tener una vida que se sustenta en la participación colectiva en las diferentes actividades que se realizan en los territorios comunales, por lo que no se concibe la vida comunal de manera individual sino siempre de forma hermanada. Estos vínculos se traducen en que no pueden existir comunas ancestrales sin sus territorios porque es el elemento material y espiritual que posibilita preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. El sentido de pertenencia nace de la concepción andina de que todo en el universo está interrelacionado y es holístico, por lo que los territorios son parte de la vida de los comuneros.

El segundo elemento, se refiere a la posesión tradicional de estos territorios, que en el caso de las comunas ubicadas en la ciudad de Quito es anterior a la conformación del Estado ecuatoriano, de este elemento nace la propiedad de los territorios de las comunas como una reivindicación occidentalizada al reconocer jurídicamente el uso y ocupación consuetudinario de las tierras. En este sentido la Corte IDH, ha explicado, por su parte, que: «como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro».⁴⁸ De lo citado se deduce que a pesar de que no exista un título de reconocimiento formal sobre la titularidad de la propiedad de los territorios comunales, los comuneros podrán hacer valer la posesión que tienen sobre los territorios para que el Gobierno les adjudique la propiedad de manera gratuita. Inherente a este elemento se encuentra la posibilidad de que a los comuneros se les devuelva los territorios que ancestralmente les pertenecían hecho que a pesar de ser enunciado por tratados internacionales se complica en la práctica.

48. Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo)... párr. 151.

El tercer y último elemento, pero por eso no menos importante, es la administración sobre los recursos naturales renovables. Se refiere a que los comuneros tienen derecho al reconocimiento jurídico de sus formas y modalidades diversas y específicas de control, propiedad, uso y goce de sus territorios tendiendo como fundamento que la relación que tienen con la tierra es distinta a la occidental porque la consideran como la fuente generadora de vida y no como un mero recurso para la explotación por lo que se establece una relación de respeto con los elementos naturales que se encuentran en sus territorios porque siguiendo su cosmovisión tienen vida y una razón de ser y estar ahí.

Estos elementos han sido garantizados por la Corte IDH que al proteger la propiedad comunal en la sentencia del caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, indica:

la cultura de los miembros de las comunas indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no solo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.⁴⁹

En este mismo sentido, el informe 40/40 de la Corte IDH, caso 12.052, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, de 12 de octubre de 2004, en el párr. 114, pone de manifiesto que:

los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han reconocido que los pueblos indígenas gozan de una relación particular con la tierra y los recursos tradicionalmente ocupados y usados por ellos, conforme a los cuales esas tierras y recursos son considerados de propiedad y goce de las comunidades indígenas en su conjunto y de acuerdo con el cual el uso y goce de la tierra y de sus recursos son componentes integrales de la supervivencia física y cultural de las comunidades indígenas y de la efectiva realización de sus derechos humanos en términos más generales.⁵⁰

Los elementos constitutivos de los territorios comunales –sentido de pertenencia, posesión ancestral y administración de los recursos naturales– son la base para que los derechos humanos de los comuneros no se vean afectados. Es decir, el territorio comunal no es únicamente un pedazo de suelo en donde habitan grupos poblacionales es la razón fundamental para vivir en común unidad.

49. *Ibid.*, Caso Indígena Sawhoyamasca vs. Paraguay, párr. 118.

50. *Ibid.*, Informe 40/40 del caso 12.052, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice; 12 de octubre de 2004, párr. 114.

Esta cosmovisión de ver y entender otras dinámicas de propiedad, contribuyó para que en la actual Norma Suprema ecuatoriana se reconozca por primera vez la existencia de diferentes formas de propiedad entre las que se halla la propiedad comunitaria misma que en el proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que se encuentra en proceso de aprobación en la Asamblea Nacional, se propone definirla como: «La que ha sido titulada, adjudicada, o se encuentra en posesión ancestral o comunal».⁵¹

La propiedad comunitaria al igual que el resto de formas de propiedad debe cumplir con dos requisitos de fondo: el primer requisito, es la función social por intermedio de la cual prevalece el interés colectivo sobre el particular del que nace el derecho de limitación temporal y/o definitiva de la propiedad en los casos de utilidad pública o interés social previo el pago de una indemnización, o de ciertos gravámenes sobre el uso del suelo impuestos por las potestades públicas. De esta manera evoluciona el derecho sobre la propiedad, pasando de ser un derecho absoluto centrado en la utilidad individual del propietario quien en función de la especulación económica busca beneficiarse; hacia la pluralidad de propiedades, en consideración a las distintas funciones sociales que puedan obtenerse de los bienes.

El segundo requisito se refiere a la función ambiental de la propiedad caracterizada por el uso ecológicamente sustentable y sostenible que se realice de la naturaleza, esta función tiene como propósito proteger los recursos naturales, evitar la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales; porque como expone el filósofo francés Edgar Morin⁵² los seres humanos estamos influenciando negativamente sobre la Madre Tierra lo que puede producir efectos devastadores en el contexto ambiental y sobre los propios grupos humanos.

Las funciones analizadas de la propiedad tratan de dar prioridad al ser humano sobre el capital, para lo cual se incorpora a la propiedad como un elemento sustancial en el régimen de desarrollo del Estado ecuatoriano.⁵³

51. Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, art. 70, en *La Hora*, <<http://www.derechoecuador.com>>. Fecha de consulta: 11 de abril de 2015.
52. Edgar Morin, *La vía para el futuro de la humanidad*; en *Multiversidad Mundo Real Edgar Morin Una Visión Integradora*, <<http://www.edgarmorin.org/descarga-la-via-para-el-futuro-de-la-humanidad.html>>; Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
53. CRE de 2008, art. 276: los principales objetivos del Régimen de Desarrollo para el objeto de la investigación, son: c) Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder; f) Promover un ordenamiento territorial equilibrado que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado, y g) Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios

La propiedad que existe sobre los territorios de las comunas ancestrales se rige por un régimen exorbitante de protección propio del derecho público, otorgado por primera ocasión con la actual Constitución. Este régimen recoge los elementos constitutivos de los territorios comunitarios y las funciones inherentes de la propiedad, estableciendo que la propiedad de sus territorios es inembargable, inalienable, imprescriptible e indivisible; a continuación explicaremos en qué consisten estas características jurídicas:

1. El principio de inembargabilidad: Hace referencia a que con los territorios de las comunas no se pueden cubrir obligaciones dinerarias que mantienen los comuneros. La Corte Constitucional de Colombia establece que el principio de inembargabilidad se aplica por la necesidad de asegurar «la adecuada provisión, administración y manejo de los bienes colectivos para la protección, administración de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines de este tipo de propiedad».⁵⁴

2. El principio de inalienabilidad: El *DLE* define puntualmente el término inalienable como: «que no se puede enajenar».⁵⁵ En este mismo sentido, el profesor Ramón Parada señala: «la regla de la inalienabilidad de los bienes de dominio público es independiente del valor de los bienes, está por encima de estas limitaciones competenciales aplicables a los bienes patrimoniales y encuentra su fundamento en el carácter extracomercial del demanio, del que no se puede disponer mientras está afectado a un fin de utilidad pública».⁵⁶

En definitiva, el principio de inalienabilidad consiste en que los territorios de las comunas ancestrales de Quito no se pueden vender debido a que su propiedad es colectiva y no tiene finalidad de lucro, los comuneros únicamente tienen el derecho de usufructo (uso y goce) sobre cierta parte de estos territorios.

3. El principio de imprescriptibilidad: La imprescriptibilidad conforme lo señala el *Diccionario jurídico elemental* de Guillermo Cabanellas hace referencia a: «lo que no puede perderse por prescripción. Lo que no puede adquirirse por usucapión».⁵⁷ Para el tratadista español Ramón Parada este principio supone que «frente a la posibilidad de la adquisición de la propiedad de los bienes privados ajenos por quien los posee durante un cierto tiempo [...], los bienes comunales al igual que los de dominio público no pierden esa con-

de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

54. Corte Constitucional de Colombia (CCC), Sentencia C-539/10, en *Corte Constitucional de Colombia*, <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-539-10.htm>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.

55. RAE, *op. cit.* Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

56. R. Parada, *op. cit.*, p. 74.

57. Guillermo Cabanellas, *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 1979, p. 153.

dición, cualquiera que fuere el tiempo de posesión de otros particulares».⁵⁸ De lo anotado se deduce que el principio de imprescriptibilidad hace referencia a la imposibilidad de que un tercero adquiera el derecho real de propiedad por el transcurso del tiempo y al no poder adquirir el derecho de propiedad no se puede por ende adquirir ningún otro derecho real conexo al mismo.

4. El principio de indivisibilidad: La indivisibilidad hace referencia a considerar a los territorios comunales como un todo sin tener la posibilidad de fraccionarlos, dividirlos o lotizarlos. Es en aplicación de este principio administrativo que los territorios comunales ancestrales en Quito poseen una sola escritura global a nombre de la comuna por la totalidad del área que ocupa su territorio.

En este punto es necesario recalcar que el título de propiedad de los territorios comunales ancestrales existentes en Quito no recae de manera individual sobre cada comunero. Por lo contrario, la propiedad comunal es dada a nombre de la colectividad, es decir de quienes tienen la calidad grupal de comuneros. En cambio, los derechos reales conexos de uso y goce de los territorios comunales lo ejercen con ciertas limitaciones cada uno de sus habitantes.

Además del régimen exorbitante de protección de la propiedad comunal antes explicado, la Constitución del Ecuador otorga otras prerrogativas como el no pago de tasas e impuestos teniendo como imposición tributaria que únicamente asumir el pago de Contribuciones Especiales de Mejoras cuyo hecho generador es la construcción de obra pública; la posibilidad de mantener la posesión de las tierras ancestrales las mismas que deberán adjudicarles de manera gratuita, este derecho es conexo con la prohibición de desplazarles de sus tierras ancestrales y si ocurriere este particular, tener la posibilidad de solicitar a las administraciones públicas la devolución de las mismas o una indemnización compensatoria; participar en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y a ser consultados sobre decisiones de exploración, explotación, comercialización de recursos naturales no renovables que puedan afectarles ambiental y culturalmente.

Lo mencionado en este subcapítulo implica un punto de quiebre en el derecho, debido a que supera la clásica definición que da el derecho civilista a la propiedad territorial, concepción que es recogida en el Código Civil ecuatoriano, cuerpo normativo escrito por Andrés Bello en el que se refleja el espíritu del código civil napoleónico, expresado de la siguiente manera: «el dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social».⁵⁹ Proyectándose hacia entender a la

58. R. Parada, *op. cit.*, p. 71.

59. Ecuador. Código Civil, art. 599.

ciencia del derecho desde otras perspectivas andinas comunitarias que tienen estrecha relación vivencial con sus territorios.

Precisamente por este choque de concepciones y con el propósito de que no se imponga la visión occidental es necesario que la regulación sobre la planificación urbanística de la ciudad se realice en concordancia con todas las realidades humanas existentes en el territorio sin discriminarlas.

Hecho que, para el caso analizado, le compete de manera directa al Municipio de Quito que de manera cooperada con las instancias de representación comunal debe regular el desarrollo urbanístico de las comunas ancestrales.⁶⁰ Esta circunstancia puede cambiar si conforme a lo dispuesto en el COOTAD se conforman circunscripciones territoriales comunales, siempre que la ubicación geográfica de las comunas que conforman la circunscripción territorial les permite asumir la competencia de regulación urbanística.⁶¹

LA COMPETENCIA MUNICIPAL DE CONTROL DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN LAS COMUNAS ANCESTRALES UBICADAS EN QUITO

Con la finalidad de que el Gobierno cumpla de manera eficaz y eficiente⁶² con las funciones públicas encomendadas, la Carta Constitucional de 2008 reorganiza el sistema nacional de competencias. Sistema integrado por un conjunto de planes, instituciones, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias con la finalidad de alcanzar el desarrollo del Ecuador.

En este escenario retoma importancia el concepto jurídico de competencia, al que se lo puede definir como: «el conjunto de funciones que una persona pública u órgano administrativo puede legítimamente ejercer. El concepto de

60. COOTAD, art. 97, señala que las comunas ejercerán los derechos colectivos establecidos en la misma, en especial sus propias formas de convivencia, organización social y su autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados establecerán un proceso de planificación conjunto y podrán delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por las comunas indígenas.

61. *Ibid.*, art. 93, establece que: «las Circunscripciones Territoriales son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización política administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente».

62. El art. 227 de la CRE de 2008, establece que: «la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación».

competencia determina la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada ente u órgano administrativo». ⁶³ O como «la capacidad legal de actuación de la Administración, es decir, representa la medida de una potestad genérica que le ha sido conferida por Ley. De allí, que la competencia no se presume sino que debe constar expresamente por imperativo de la norma legal». ⁶⁴

Siguiendo las definiciones citadas se puede señalar que las competencias son el conjunto de potestades regladas cuyo ejercicio se encuentra a cargo de los diferentes órganos públicos. Lo que se resume siguiendo a Agustín Gordillo en la capacidad legal para actuar.

Doctrinariamente se ha hecho distinción entre los diferentes criterios para ejercer las competencias, criterios que pueden diferenciarse de acuerdo con la materia; el tiempo; el grado y el territorio. Según la materia, los órganos tienen potestad para conocer asuntos determinados de acuerdo a su especialidad. Según el tiempo, los órganos tienen potestad para conocer los asuntos de manera oportuna. Según el grado, los órganos tienen potestad para conocer los asuntos que se encuentran a su alcance. Por último, según el territorio los órganos tienen potestad para conocer los asuntos de acuerdo con el ámbito espacial de su jurisdicción.

La normativa ecuatoriana en aplicación del principio administrativo de descentralización ⁶⁵ que tiene el propósito de acercar a las administraciones públicas hacia la ciudadanía, ha establecido la existencia de diferentes niveles de gobierno a los que se les ha asignado competencias que se clasifican teóricamente en: exclusivas, que son aquellas cuya titularidad corresponde de manera específica a un único nivel de gobierno sin menoscabar que su ejercicio se puede realizar de manera concurrente; concurrentes, que son aquellas cuya titularidad es compartida entre diferentes niveles de gobierno por lo que su gestión es concurrente y subsidiaria prevaleciendo el principio de especialización.

63. Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *El acto administrativo en materia tributaria*, en *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*, <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1175/1/T0332-MDE-Benalcazar-El%20acto%20administrativo.pdf>>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2016.

64. Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, Sentencia No. 00330 de la Sala Político Administrativa, Expediente No. 15349, 26 de febrero de 2002, en *Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela*, <<http://www.tsj.gov.ve/jurisprudencia/extracto.asp?e=3132>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

65. La descentralización en este contexto se debe entender conforme lo señalado en el art. 105 del COOTAD como: «la gestión del Estado que consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados».

A estos tipos de competencias se añaden las competencias: adicionales, que son aquellas que tratan sobre asuntos generales y no están asignadas a ningún nivel de gobierno pero que el Consejo Nacional de Competencias puede asignarlas, y las residuales, que tampoco están asignadas a ningún nivel de gobierno con la particularidad que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central.

En este contexto jurídico, es importante mencionar que el art. 264 de la actual norma constitucional ecuatoriana establece que una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como es el caso de Quito, es el control del uso y ocupación del suelo en el cantón.

Dos son los elementos nucleares del derecho urbanístico que son intrínsecos a esta competencia. Por un lado, se encuentra el suelo, al que se lo puede definir siguiendo lo señalado en la Ordenanza Metropolitana 172 como: «el soporte físico territorial, incluidos el subsuelo y el espacio aéreo urbano, para la implementación de los diferentes usos y actividades»,⁶⁶ y, por otro, la potestad pública de control sobre el uso y la ocupación que se debe cumplir de acuerdo a la planificación urbana y con arreglo a las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico. Este planteamiento es ratificado en la Ley Española del Suelo de 1956 que dispone: «La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este».⁶⁷

Esta competencia tiene relación directa con la planificación urbanística, porque se encarga de controlar y sancionar el incumplimiento de las disposiciones normativas emitidas con la finalidad de regular el desarrollo armónico de la ciudad. Es decir, los gobiernos autónomos descentralizados municipales en ejercicio de su potestad administrativa coercitiva tratan de armonizar en la práctica que el destino de los suelos y los niveles de edificabilidad que los propietarios realicen sean acordes con la planificación y la normativa urbanística expedida, promoviendo que los diferentes ámbitos territoriales se consoliden de manera planificada.

Por lo que es importante reiterar que el control es posterior a la existencia de la normativa que recoja la planificación. Si no fuera ese el caso la administración pública no sabría sobre que parámetros técnicos-normativos debería realizar el control.

66. Ordenanza Metropolitana que Regula el Uso de Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, art. 7, num. 1.

67. R. Parada, *op. cit.*, p. 52.

Concatenado con lo mencionado, la Ordenanza Metropolitana 172 señala que el control del uso y ocupación del suelo en Quito, persigue los siguientes propósitos:

a) Realizar controles permanentes a todas las obras de habilitación del suelo y edificación en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano, para verificar el cumplimiento de las normas administrativas, instrumentos de planificación y reglas técnicas vigentes; b) verificar que todas las obras de habilitación del suelo y edificación en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito estén de acuerdo con el contenido de las correspondientes licencias metropolitanas urbanísticas; c) arbitrar las medidas destinadas a restaurar el orden urbano alterado y a reponer los bienes afectados a su estado anterior.⁶⁸

Propósitos que se resumen, como ya se ha manifestado, principalmente, en controlar que el destino que se dé a los suelos, sea acorde con las tipologías otorgadas por el Municipio y en que no se supere el nivel de edificabilidad permitido. Estos se los trata de materializar por medio de los procesos de control permanente, inspecciones regulares y especiales, y supervisión al proceso de control. Para el ejercicio de control el Municipio de Quito creó con la expedición de la Ordenanza Metropolitana 321, promulgada el 7 de julio de 2011, un organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía, al que se le dio el nombre de Agencia Metropolitana de Control, entidad que se encarga entre otras actividades del cumplimiento de la competencia analizada.

Este organismo siguiendo el criterio de responsabilidad objetiva aplica de manera proporcional la sanción de acuerdo con la infracción cometida, modalidad de sanción que siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana reúne las siguientes características: «(i) se trata de un tipo de sanción que no afecta de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecta de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario, y (iii) que se trate de sanciones de menor entidad».⁶⁹

A las infracciones establecidas en la normativa urbanística que regula la planificación urbanística en la ciudad de Quito, se las ha clasificado de acuerdo a los siguientes parámetros de control: 1. Infracciones referentes a la habilitación de los usos de suelo; 2. Infracciones referentes al nivel de edificabilidad, y 3. Otras infracciones relacionadas, entre las cuales encontramos: los inmuebles destinados a actividades prohibidas; faltas de medidas de seguridad para la

68. Ordenanza Metropolitana que Regula el Uso de Suelo..., art. 37.

69. CCC, Sentencia C-089/11, en *Corte Constitucional de Colombia*, <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-089-11.htm#1906>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

construcción, ampliación y/o modificación de los bienes inmuebles; obstaculización a las inspecciones de control; ocupación de espacios públicos; falta de licencias de trabajos varios; daños a bienes de uso públicos; falta de licencia metropolitana única para el ejercicio de actividades económicas.

En este contexto, la imposición de las sanciones administrativas deben guardar proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción, para lo que se han establecido en la ordenanza metropolitana 172, los siguientes principios de proporcionalidad: a) la trascendencia social y el perjuicio causado por la infracción cometida; b) el grado de intencionalidad; c) la reiteración o reincidencia en la comisión de las infracciones, y d) la cuantía del eventual beneficio obtenido.

Al analizar los alcances y las limitaciones de la aplicación de esta competencia en los territorios de las comunas ancestrales de Quito desde una posición crítica y ligada con la realidad vivencial, se podría manifestar que el control se debería realizar no sobre la base de un sistema que se encargue únicamente de imponer sanciones de carácter administrativo, debido a que no funciona este mecanismo coercitivo, esto se evidencia al considerar que el 70%⁷⁰ de las edificaciones en la ciudad de Quito son informales.

Por lo contrario, al mecanismo de control se lo debe considerar como el eslabón final de todo un proceso participativo en que los diferentes grupos poblacionales existentes en las comunas estén inmiscuidos para consensuar criterios sobre cómo planifican que seas en el futuro los ámbitos territoriales en donde viven, lo que genera sentido de pertenencia o empoderamiento desde lo público para lo público porque de esta manera se alcanzan niveles de corresponsabilidad que influyen de manera positiva con el destino de las comunas.

Este planteamiento se sustenta en el enfoque de la cultura ciudadana, el mismo que trata de fomentar un cambio en los comportamientos, actitudes y percepciones de los habitantes por medio de normas sociales (regulación mutua) y la moral (autorregulación) superando las sanciones impuestas por la administración pública, porque nuestra naturaleza humana nos lleva a transgredir lo impuesto, lo que trae como consecuencia una inaplicabilidad de la mayor parte de la normativa expedida. Este problema social se supera con la toma de conciencia colectiva, permitiendo armonizar las normas sociales y las normas morales con las normas formales (las leyes). Es decir desde la cooperación, coordinación de acciones, participación activa de manera colectiva se generan prácticas culturales que pueden aportar al compromiso colectivo del desarrollo de las comunas.

70. Hermel Flores, «Edificaciones son demolidas por no tener permisos municipales», en *El Telégrafo*, Quito, 26 de octubre 2011, p. A-8.

CAPÍTULO III

Construyendo la regulación urbanística de las comunas ancestrales desde los sujetos del territorio

Con la finalidad de aplicar en la práctica los aspectos teóricos abordados en esta investigación, a continuación se examina de manera general las principales problemáticas que se presentan de manera recurrente en las comunas ancestrales y se propone posibles líneas de solución, las mismas que se plantean que se recojan en la normativa urbanística a aplicarse en las comunas ancestrales ubicadas en la circunscripción territorial de Quito.

Los insumos sobre los cuales se realiza el análisis de la problemática y las propuestas de solución fueron elaborados desde los propios sujetos del territorio en mesas de trabajo realizadas por el Municipio en el marco del Primer Encuentro de Comunas y Comunidades Ancestrales, realizado durante el mes de noviembre de 2011 en la Comuna de Santa Clara de San Millán, y en el Tercer Encuentro de Comunas realizado el 30 de noviembre de 2013 en Pifo.

La aplicación de los aportes sugeridos se debe realizar desde un profundo sentido de predisposición movilizadora y transformadora de la realidad en el que participen los diferentes sujetos sociales: mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, entre otros grupos poblacionales; presentes en el territorio con la finalidad de que se recoja desde varias perspectivas insumos para aportar en la construcción del desarrollo comunal, superando de esta manera la forma tradicional de elaborar la normativa urbanística caracterizada por ser pensada desde un enfoque burocrático marcado por una clara posición de dominación.

Antes de aplicar las sugerencias propuestas es necesario realizar un análisis introspectivo sobre las particularidades que existen en cada comuna ancestral, particularidades relacionadas de manera prioritaria con la organización social; la identidad comunal, y la problemática territorial.

PROBLEMÁTICA GENERAL Y POSIBLES LÍNEAS DE SOLUCIÓN A LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DE LAS COMUNAS ANCESTRALES UBICADAS EN LA CIUDAD DE QUITO

A continuación se presentan las principales problemáticas que de manera general existen en las comunas ancestrales, con las posibles líneas de solución:

1. Titulación jurídica y registro de la propiedad: La falta de una certera delimitación y demarcación sobre la propiedad de los territorios comunales es un problema recurrente debido a que el título de propiedad establece como linderos ciertos hitos naturales que con el paso del tiempo y por acción del hombre se han modificado, por lo que en muchos casos no se conoce con exactitud el área que comprende los territorios de las comunas ancestrales y por ende hasta donde pueden usufructuar de los bienes colectivos.

Esta problemática ha desembocado en los siguientes casos: a) que el Gobierno Municipal declare a ciertas tierras como bienes mostrencos por lo que se ha adjudicado su propiedad; b) que intereses individuales ganen juicios de posesión adquisitiva de dominio apropiándose de esta manera de ciertas áreas de posesión ancestral comunal, y c) que traficantes de tierras estafen a personas vendiéndoles ficticiamente lotes de tierra al interior de los territorios comunales.

La problemática jurídica descrita ha sido conocida por la CIDH, entidad que se pronunció al respecto de la siguiente manera:

Existen en Ecuador algunas barreras legales al goce pleno y efectivo del derecho a la titulación del territorio ancestral debido a que el Código Civil establece que se requiere de un título registrado para probar la propiedad de la tierra, y que cualquier terreno que no esté registrado se considera de propiedad del Estado (bien mostrenco). El sistema legal de atribución de títulos autoriza y prevé la propiedad comunal de la finca raíz; sin embargo, los líderes denunciaron haber tropezado con barreras importantes para obtener los títulos comunales.⁷¹

Como sugerencia se considera que es importante realizar un levantamiento técnico que posibilite determinar con exactitud los hitos históricos y posteriormente realizar una georreferenciación de los territorios comunales, con este levantamiento de información se sugiere realizar rectificaciones o aclaraciones de las escrituras públicas, que constituyen los títulos de propiedad de los territorios comunales, inscribir las rectificaciones o aclaraciones en el Registro de la Propiedad y actualizar el catastro.

De esta manera se reconocerá formalmente de manera colectiva la propiedad de sus territorios cuya posesión ha sido ancestral y se generará seguridad jurídica colectiva. Este reconocimiento formal garantizará el cumplimiento del art. 14 del Convenio No. 169 de la OIT que establece: «Deberá reconocerse a

71. Organización de los Estados Americanos, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”, en *Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, <<http://www.cidh.org>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan».⁷²

2. Fomento a la conformación de circunscripciones territoriales comunales: Las comunas ancestrales históricamente han estado desatendidas por parte de los gobiernos municipales de turno, hecho que ha provocado que presenten los más altos niveles de pobreza en la ciudad de Quito.

Como situación agravante se puede indicar que las pocas intervenciones municipales realizadas se las ha hecho siguiendo parámetros occidentalizados de desarrollo que desconocen o descontextualizan territorialmente el significado de la convivencia comunal.

Ante esta realidad la actual Constitución ecuatoriana establece que se podrán conformar circunscripciones territoriales comunales, entendidas como regímenes especiales que se crean en razón de los territorios ancestrales. A las circunscripciones territoriales se podrán delegar o transferir competencias por parte de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados en cuya jurisdicción se constituyan.⁷³

En este contexto, el Municipio de Quito podría impulsar la conformación de circunscripciones territoriales con la finalidad de trabajar de manera concurrente y cooperada desde una lógica de descentralización en la prestación de ciertos servicios públicos y ejecución de obras de infraestructura comunitaria, entre otras competencias.

3. Ordenamiento territorial y planificación urbanística: Otro problema recurrente es la falta de ordenamiento territorial y planificación urbanística en las comunas ancestrales, hecho que se refleja en la consolidación desordenada, caótica y casi anárquica de sus territorios.

Lo que se ha agravado en los últimos años como producto de la migración de algunos/as comuneros quienes envían remesas económicas para la construcción de edificaciones que tratan de asimilar diseños que distorsionan el estilo natural, cultural, paisajístico e identitario de su cosmovisión andina.

A manera de sugerencia se propone realizar un proceso de ordenamiento territorial participativo que se realice en cuatro niveles:

a) Ordenamiento territorial: En este nivel de planificación se sugiere construir una propuesta de zonificación para regularizar, renovar, reestructurar el destino que se quiera dar al uso de suelo (residencial-agrícola, agrícola, equipamiento, comercio y servicios, patrimonio, protección ecológica, entre otros). Esta habilitación de los usos de suelo deberá respetar las costumbres

72. OIT, Convenio 169, en *OIT*, <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

73. COOTAD, art. 99.

y usos identitarios propios de las comunas como: la identificación de lugares ceremoniales, aprovechamiento colectivo de recursos naturales, espacios de encuentro colectivo. También, se debe establecer parámetros sobre la edificación que deben ser acordes con el aspecto paisajístico y del entorno existente para lo cual se recomienda utilizar técnicas de construcción ancestral como: el bareque, el tapial, el adobe.

b) Plan de visión a futuro: En este nivel los comuneros establecen ciertas líneas de proyección sobre cómo planifican que sean sus territorios comunales en cinco años, proyección que se debe realizar de manera temática y tiene que incorporar elementos que les permita mejorar sus condiciones de vida de manera colectiva como la dotación de equipamiento comunitario, de servicios básicos, e interconexión vial. El Plan de Visión a Futuro es la hoja de ruta que posibilita materializar las aspiraciones territoriales colectivas de los comuneros;

c) Agendas anuales de planificación: En este nivel se propone diseñar estrategias de cumplimiento anual por medio de las cuales se vaya progresivamente cumpliendo con los objetivos propuestos en el Plan de Visión a Futuro.

d) Dotación de servicios públicos e infraestructura comunitaria: Las comunas ancestrales ubicadas en Quito presentan altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas relacionadas con la falta de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica), infraestructura comunitaria y obras de interconexión vial lo que imposibilita mejorar materialmente sus condiciones de vida.

Con la finalidad de cambiar la situación existente se sugiere que se realice anualmente procesos de presupuesto participativo, entendidos como procesos de democracia participativa mediante los cuales los comuneros contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de un porcentaje del presupuesto municipal, el mismo que se invertirá en sus comunas.

Los procesos de presupuesto participativo deben estar estrechamente vinculados con las Agendas Anuales de Planificación con el propósito de que no exista una dispersión de recursos económicos en actividades que no contribuyan a mejorar su realidad territorial.

La ejecución de los procesos de presupuesto participativo en las comunas ancestrales fortalecerá la participación de los sujetos territoriales, siendo ellos quienes decidirán las prioridades de inversión de las asignaciones presupuestarias; se promoverá la transparencia en la gestión de lo público; se generará empoderamiento comunitario sobre las acciones que se realicen en el territorio, y se fomentará la corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones de los problemas territoriales que aquejan a las comunas ancestrales ubicadas en la ciudad de Quito.

Otro mecanismo que se puede utilizar para superar este problema es la cogestión comunitaria. Mecanismo jurídico que se sustenta en dos tipos de contribución: por un lado, el trabajo mancomunado de la minga el cual se reconoce

como contraparte valorada la mano de obra, o por otra parte, aportes económicos que realizan los comuneros para la realización de obras o prestación de servicios.

La cogestión en el ámbito presupuestario reduce costos y en términos organizativos que es lo más importante contribuye a cohesionar al grupo comunal.

El COOTAD establece que se debe suscribir un convenio de cogestión entre el gobierno autónomo descentralizado con la dirigencia comunal para poder aplicar esta modalidad de gestión compartida y que las obras realizadas por medio de este mecanismo estarán exentas del pago de la contribución especial por mejoras.

1. Asignación de áreas para el usufructo familiar destinado a vivienda: En la actualidad los comuneros viven con incertidumbre jurídica sobre la tenencia del suelo en donde construyen sus viviendas, como se ha mencionado uno de los rasgos característicos de las comunas ancestrales es que cuentan con un único título de propiedad. Este es el principal factor para que quieran en muchos de los casos fraccionar los territorios comunales con el propósito de obtener títulos de propiedad individual.

A simple vista se pensaría que este problema no tiene solución considerando el régimen exorbitante de la propiedad comunal establecido constitucionalmente en el que uno de sus elementos es la indivisibilidad de los territorios comunales. Sin embargo, al realizar un análisis más detenido al respecto encontramos que una posible solución sería la certificación de usufructo temporal para vivienda.

Proceso que tiene como objetivo garantizar el usufructo temporal de ciertas áreas de suelo habilitadas para la edificación exclusiva de vivienda a favor de familias que estén registradas como comuneros. La adjudicación temporal debe consistir en un estricto proceso de certificación público sobre la calificación de los integrantes de las familias como comuneros y la asignación del área de terreno se realizará de conformidad con la habilitación del uso de suelo y la aceptación de la mayoría de comuneros que asistan a la asamblea que se convoque para el efecto. Es importante que representantes del Municipio sean veedores en la ejecución de estos procesos con la finalidad de garantizar de cierta manera que no se produzcan situaciones desfavorables entre familias comuneras por este hecho.

Esta podrían ser una solución debido a que jurídicamente la propiedad sigue siendo de la totalidad de comuneros, quienes reunidos en Asamblea General asignan gratuitamente el usufructo (uso y goce) temporal de áreas de suelo habilitadas como exclusivo de vivienda a favor de familias de comuneros que se comprometen a cuidar el área asignada y participar activamente en las actividades comunitarias.

La Asamblea General debería guardarse el derecho a dejar sin efecto el usufructo cuando la familia usufructuaria incurra en alguna causal de terminación del derecho de usufructo.

Se sugiere que el Municipio de Quito promueva líneas de crédito a favor de estas familias para la construcción de viviendas de interés social.

2. Aprovechamiento de recursos naturales renovables: La falta de empleo es otro problema latente en la vida comunal, por lo que se debería promover acuerdos con las comunas para la formulación y ejecución de planes conjuntos de manejo y aprovechamiento ecológico, cultural, turístico y recreativo de reservas ecológicas, áreas verdes, espacios públicos y recreacionales ubicados al interior de los territorios comunitarios.

Con sustento en la problemática y las posibles líneas de solución propuestas, y considerando que no existe en Quito un instrumento jurídico normativo que regule la gestión urbanística en los territorios de las comunas, principalmente en las ancestrales, en el siguiente subcapítulo se presenta un proyecto de normativa municipal.

PROYECTO DE ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNAS ANCESTRALES UBICADAS EN LA CIUDAD DE QUITO

EL CONCEJO MUNICIPAL DE QUITO

CONSIDERANDO

QUE, la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las comunas la titularidad de ciertos derechos colectivos entre los que se encuentra el régimen exorbitante de protección sobre la propiedad del territorio ancestral;

QUE, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización desarrolla el régimen de gestión de las Circunscripciones Territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, y establece algunas líneas de coordinación competencial entre los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y las comunas;

QUE, en la actualidad en Quito existen comunas ancestrales que se identifican como descendientes de los pueblos ancestrales que habitaron estos territorios antes de la conquista española;

QUE, el Municipio de Quito consciente de las marcadas brechas territoriales que han generado discriminación y desatención a las comunas ancestrales quiere revertir esta situación por lo que considera pertinente la aprobación de un instrumento normativo que establezca criterios sobre su regulación urbanística.

En ejercicio de los deberes y atribuciones que le confiere el art. 87, lit. a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y el art. 2, num. 4, y art. 8, num. 17 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito:

EXPIDE

LA ORDENANZA MUNICIPAL QUE ESTABLECE CRITERIOS PARA REALIZAR LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNAS ANCESTRALES UBICADAS EN QUITO

CAPÍTULO I

ÁMBITO, OBJETO Y PRINCIPIOS

Art. 1. Ámbito.- La presente ordenanza es de aplicación general para todas las comunas, ancestrales ubicadas en la jurisdicción de Quito.

Art. 2. Objetivos.- Los objetivos que persigue el presente instrumento normativo son:

- a) Establecer criterios sobre la gestión urbanística de los territorios de las comunas ancestrales;
- b) Articular una relación de cooperación y corresponsabilidad entre las autoridades del Municipio de Quito con las autoridades de los cabildos comunales y demás comuneros;
- c) Fomentar la conformación de Circunscripciones Territoriales Comunales.

Art. 3. Principios.- Los principios rectores de la presente ordenanza serán: plurinacionalidad, interculturalidad, participación activa de los sujetos sociales, corresponsabilidad.

CAPÍTULO II

TITULACIÓN JURÍDICA Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMUNAL

Art. 4. Delimitación de tierras comunales.- Las comunas ancestrales que consideren que sus territorios están indebidamente delimitados podrán presentar una solicitud de relinderación de los territorios comunales en las diferentes administraciones zonales.

Para realizar la relinderación se conformarán equipos técnicos especializados de trabajo liderados por un delegado permanente de la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda del Municipio.

Art. 5. Proceso de relinderación.- Recibida la solicitud el equipo técnico realizará una inspección in situ con la finalidad de constatar los hechos o circunstancias que producen la posible confusión en la delimitación de los territorios comunitarios.

Si de esta visita se comprueba que existen errores de cálculo o de lindación que generan inexactitud en la delimitación del área del territorio comunal se realizará una nueva delimitación que posteriormente deberá ratificarse con un levantamiento georreferencial fijando de esta manera la nueva delimitación del territorio comunal por coordenadas.

Art. 6. Rectificación o aclaración de los límites y registro de la propiedad comunal.- Con los nuevos límites fijados los comuneros podrán solicitar ante notario público la rectificación o aclaración, según corresponda, de la escritura del título de propiedad. Misma que posteriormente será inscrita en el Registro de la Propiedad y servirá para actualizar el catastro municipal.

Art. 7. Apoyo a la defensa de los territorios comunitarios.- En caso de que los territorios de propiedad comunal se encuentren amenazados por la acción de invasores y traficantes de tierras, el Municipio apoyará a la comuna a la que se le esté vulnerando su derecho territorial por medio de la asesoría legal requerida.

CAPÍTULO III FOMENTO A LA CONFORMACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES COMUNALES

Art. 8. Conformación de Circunscripciones Territoriales Comunes.- El Municipio de Quito fomentará siempre que existan las condiciones geográficas, la conformación de Circunscripciones Territoriales Comunes por medio del procedimiento previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Para la aprobación de la conformación de estos regímenes especiales territoriales se deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas parte de los integrantes que conforman el Concejo Municipal.

Art. 9. Delegación y transferencia de competencias.- El Municipio de Quito con fundamento en el principio de descentralización podrá delegar o transferir las competencias de gestión urbanística territorial a las Circunscripciones Territoriales Comunes conformadas.

La delegación o transferencia de competencias, implicará el traspaso del presupuesto previsto para su ejecución.

CAPÍTULO IV

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNAS ANCESTRALES

Art. 10. Proceso participativo de ordenamiento territorial y planificación urbanística.- El Municipio promoverá la realización del proceso participativo de ordenamiento territorial y planificación urbanística mismo en el que se tratará de recoger las distintas visiones de desarrollo de los diferentes sujetos sociales asentados en las comunas.

El proceso participativo de ordenamiento territorial y planificación urbanística se realizará en los siguientes niveles:

- a) Ordenamiento urbanístico;
- b) Plan de visión a futuro;
- c) Agendas anuales de planificación.

Art. 11. Nivel de ordenamiento urbanístico.- En este nivel se trabajará en la elaboración de zonificación urbanística de los territorios comunales para los próximos cinco años con la finalidad de regularizar, renovar, reestructurar las diferentes habilitaciones del uso de suelo.

Se deberá respetar las costumbres y usos identitarios propios de las comunas siempre que sean acordes con el entorno, respeto a la naturaleza y aspectos paisajísticos.

Con la finalidad de mantener la cultura comunal se incorporarán nuevas categorías de habilitación de uso de suelo a parte de las establecidas en el Plan de Uso y Ocupación de Suelo.

Se definirá además parámetros para la edificabilidad principalmente los referentes a la altura y al tipo de materiales a utilizarse.

Art. 12. Nivel de plan de visión a futuro.- En este nivel se establecerán ciertas líneas de proyección a cinco años sobre el equipamiento comunitario, la dotación de servicios básicos y construcción de interconexión vial.

Art. 13. Agendas anuales de planificación.- En este nivel se propone diseñar estrategias de cumplimiento anual que posibiliten cumplir progresivamente con los objetivos propuestos en el Plan de Visión a Futuro.

Art. 14. Vinculación con el Sistema de Planificación Territorial de Quito.- Una vez aprobados los planes de ordenamiento urbanístico pasarán a integrar el Sistema de Planificación Territorial de la ciudad de Quito, como instrumentos jurídicos complementarios por lo que deberán guardar concordancia con el PMOT y con el Plan Metropolitano de Desarrollo.

Art. 15.- Incentivos al ordenamiento urbanístico.- A las comunas ancestrales que cuenten con los tres niveles de planificación urbanística, se las incentivará con la asignación del 5% más del presupuesto a invertirse en el proceso de presupuesto participativo a realizarse con el resto de las comunas.

CAPÍTULO V

DOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA Y ACCESOS DE INTERCONEXIÓN VIAL

Art. 16.- Mecanismos de priorización y de cogestión.- Para la dotación de servicios públicos, infraestructura comunitaria y accesos de interconexión vial el Municipio realizará procesos de presupuesto participativo y trabajará bajo la modalidad de cogestión.

Art. 17. Presupuesto participativo.- Las Administraciones Zonales realizarán procesos de presupuesto participativo de manera anual, en estos procesos los comuneros en Asamblea General priorizarán la construcción de infraestructura comunitaria, accesos barriales y prestación de servicios públicos.

El porcentaje a destinarse para el presupuesto participativo en ningún caso podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) del presupuesto que se vaya a priorizar en las asambleas de presupuesto participativo de la parroquia en donde se encuentren ubicadas las comunas.

Art. 18. Vinculación del presupuesto participativo con las agendas anuales de corresponsabilidad.- Con el propósito de que los recursos económicos generen impacto en el desarrollo territorial, el presupuesto participativo deberá invertirse en las priorizaciones establecidas en las agendas anuales de planificación.

Art. 19. Mecanismo de cogestión.- El equipamiento comunitario y los accesos de interconexión vial se podrán construir por medio del mecanismo de cogestión para lo cual los comuneros decidirán si aportan con la mano de obra o con el cincuenta por ciento (50%) del financiamiento de la obra.

Art. 20. Convenio de cogestión.- Previo a la ejecución de cualquier obra en donde se haya establecido cogestión, se suscribirá un convenio de cogestión entre la respectiva Administración Zonal y al menos el sesenta por ciento de los habitantes debidamente registrados de cada comuna, en el que se detallarán las condiciones para la utilización de este mecanismo.

Art. 21. Incentivos tributarios.- Conforme lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se exonerará del pago de contribuciones especiales por mejoras y habrá un descuento en el pago del Impuesto Predial a las personas que hayan utilizado este mecanismo.

CAPÍTULO VI

FOMENTO A LA ASIGNACIÓN DE ÁREAS PARA EL USUFRUCTO FAMILIAR DESTINADO A VIVIENDA

Art. 22. Asesoría técnica.- Las respectivas Administraciones Zonales asesorarán técnicamente a los cabildos comunales con la finalidad de que realicen el proceso de asignación de áreas para el usufructo familiar destinado a vivienda.

Art. 23. Incorporación de procedimiento en los estatutos comunales.- El procedimiento a utilizarse para la asignación de áreas para el usufructo familiar destinado a vivienda se incorporará en los estatutos comunales.

Art. 24. Registro de títulos de usufructo para vivienda comunal.- Las escrituras públicas de usufructo para vivienda comunal serán registradas en las oficinas que el Municipio disponga para el efecto. Esta información se actualizará de manera semestral.

Art. 25. Líneas de crédito para vivienda de interés social.- A las familias que se haya adjudicado temporalmente el usufructo para vivienda comunal se prestará líneas de crédito para la construcción de viviendas de interés social.

Las viviendas se construirán utilizando técnicas ancestrales de construcción y considerando aspectos naturales y paisajísticos para evitar la contaminación visual.

CAPÍTULO V

APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Art. 26. Gestión compartida del entorno natural.- Se declara de interés prioritario la formulación y ejecución conjunta entre el Municipio y las comunas ancestrales de planes de manejo y conservación de ecosistemas, micro cuencas, fuentes de agua, bosques y quebradas que se encuentren ubicadas al interior de los territorios comunales.

Las comunas ancestrales que así lo deseen se integrarán al Sistema Metropolitano de Gestión Ambiental para la conservación y uso sustentable del ambiente.

Art. 27. Aprovechamiento de recursos naturales.- Se delegarán competencias a favor de las comunas para el aprovechamiento ecológico, cultural, turístico y recreativo de reservas ecológicas municipales, áreas verdes, sitios arqueológicos o espacios recreacionales municipales que se encuentren ubicados en los territorios comunitarios.

CAPÍTULO VI

CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO PARA REFORMULAR LA POLÍTICA PÚBLICA

Art. 28. Derecho colectivo al consentimiento libre e informado.- Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas municipales referentes a la prestación de bienes o servicios públicos municipales amenacen vulnerar derechos constitucionales de las comunas se deberá obtener el consentimiento libre e informado por parte de la mayoría de comuneros presentes en la Asamblea General que se desarrollará para el efecto.

CAPÍTULO VII CONTROL SOBRE EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

Art. 29. Actividades previas de control.- Se socializará por medio de métodos de educación popular las regulaciones existentes sobre el uso y ocupación del suelo en territorios comunales con la finalidad de que no incurran los comuneros en infracciones.

Art. 30. Infracciones y sanciones.- Las infracciones y sanciones que se aplicarán son las constantes en la Ordenanza metropolitana 172 promulgada el 30 de diciembre de 2011.

Art. 31. Entidad encargada del control.- La entidad municipal encargada del control será la Agencia Metropolitana de Control.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Para la elaboración de la normativa sobre regulación del uso y ocupación del suelo se deberá considerar la opinión de las instancias participativas existentes en las comunas ancestrales.

Segunda.- El Municipio no podrá negarse a realizar obras de equipamiento comunitario, construcción de acceso de interconexión vial o prestación de servicios públicos alegando la existencia de comunas. Si este hecho acaeciera será objeto de sanción administrativa de destitución al servidor público que haya tomado la decisión.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- En un término máximo e improrrogable de 120 días a partir de que entre en vigencia la presente ordenanza las diferentes instancias municipales deberán adecuar los procedimientos para el cumplimiento de las disposiciones normativas de la presente ordenanza.

Encárguese a la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda la ejecución de la presente ordenanza.

Esta ordenanza entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Municipal, dominio web institucional y en el Registro Oficial.

Dado en Quito, a

Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

En la circunscripción territorial de Quito, a pesar de su crecimiento territorial desde una perspectiva urbana existen veinte y un comunas ancestrales que se identifican como descendientes del pueblo originario kitu-kara por lo que guardan ciertos rasgos culturales propios.

Con la aprobación de la actual Constitución de la República del Ecuador en el marco de la plurinacionalidad e interculturalidad se realiza un avance importante al reconocer a las comunas como sujetos titulares de derechos colectivos garantizándoles una protección exorbitante de sus territorios ancestrales.

Las comunas ancestrales de Quito históricamente han estado excluidas del ordenamiento jurídico urbanístico existente, lo que imposibilita ejercer la competencia de control sobre el uso y ocupación del suelo lo que ha devenido en un crecimiento desordenado, caótico y casi anárquico de los territorios comunales.

RECOMENDACIONES

En el proyecto de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que se está elaborando en la Asamblea Nacional se debería disponer la incorporación de un artículo en el Código Civil ecuatoriano que trate sobre el usufructo familiar comunitario. Texto que se propone de la siguiente manera: art. Usufructo Familiar Comunitario: Con la finalidad de generar seguridad jurídica a las familias que residen en las comunas que tienen un título de propiedad colectivo sobre sus territorios se les reconoce el usufructo familiar con la finalidad de que residan en los lugares asignados.

Se debería declarar a las comunas como patrimonio ancestral de Quito lo que fomentará en la práctica que se realicen esfuerzos por mantener vivos sus rasgos identitarios, culturales y espirituales.

La concreción práctica de los derechos colectivos se debe realizar por medio de la actualización de una Ley que incorpore los avances constitucionales realizados en 2008.

Se debería conformar una organización social de segundo grado que represente a las comunas existentes en Quito para de esta manera garantizar el ejercicio de los derechos colectivos.

Las regulaciones sobre ordenamiento urbanístico deben considerar el aporte de los sujetos sociales existentes en los territorios comunales.

Se sugiere aprobar un instrumento jurídico que regule el ordenamiento urbanístico de las comunas ancestrales existentes en jurisdicción del cantón Quito.

Bibliografía

- Andrade, Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN), 2009.
- Ávila Santamaría, Ramiro, «¿Debe aprender el derecho penal estatal de la justicia indígena», en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo (FRL) / Abya Yala, p. 279-304, 2012.
- Benálcazar Guerrón, Juan Carlos, *Derecho procesal administrativo ecuatoriano*, Quito, Andrade & Asociados, 2007.
- Bustamante, Teodoro, et al., *Quito: Comunas y parroquias*, Quito, Fraga, 1992.
- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 1979.
- Carrera, Mesías, y Frank Salomon, *Historia, cultura y música ancestral de Zámbeza*, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2007.
- Conferencia Plurinacionalidad e Interculturalidad de Soberanía Alimentaria, *Propuesta de Ley Orgánica de Tierras y Territorios*, Quito, Grafilyon, 2012.
- *Propuesta de Ley Orgánica de Comunas*, Quito, Grafilyon, 2012.
- Davignon, Jean-Francois, *Droit de l'urbanisme*, París, Lexis Nexis, 2a. ed., 2007.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Las epistemologías del Sur*, en *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana_2011.pdf>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- «Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: Visibilizando el resurgir sus avances y retrocesos», en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, p. 83-156, Quito, FRL / Abya-Yala, 2012, p. 22.
- «Cuando los excluidos tienen derecho: Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador», en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, FRL / Abya-Yala, p. 11-48, 2012.
- De Sousa Santos, Boaventura, y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, FRL / Abya-Yala, 2012.
- Flores, Hermel, «Edificaciones son demolidas por no tener permisos municipales», en *El Telégrafo*, Quito, 26 de octubre 2011, p. A-8.

- Gamboa, César, *et al.*, *Aportes andinos sobre derechos humanos: Investigaciones monográficas*, Quito, UASB-E / Abya-Yala, 2005.
- Gómez, Esperanza, *et al.*, *Planeación participativas: Realidades y retos*, Medellín, Marticolor, 2012.
- González, Víctor, *Las tierras comunales en el Ecuador*, Guayaquil, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Núcleo del Guayas, 1982.
- Huder, Rudolf, edit., *Hacia sistemas jurídicos plurales: reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*, Bogotá, Antropos, 2008.
- Iturralde, Diego, *Guamote (campesinos y comunas)*, Otavalo, Instituto Otavaleño de Antropología, 1980.
- Kowii Maldonado, Ariruma, coord., *Interculturalidad y diversidad*, Quito, UASB-E / CEN, 2011.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Madrid, Paidós, 1996.
- Llásag Fernández, Raúl, «Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: Visibilizando el resurgir sus avances y retrocesos», en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, FRL / Abya-Yala, p. 83-156, 2012.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de dominio público*, Buenos Aires, Ed. Argentina, 1960.
- Pais Rodríguez, Ramón, y Francisco Arenas Cabello, «La intervención de la administración pública en el urbanismo (III)», en Enrique Linde Paniagua, comp., *Parte especial del derecho administrativo*, Madrid, Majadahonda, 2a. ed., 107-155, 2012.
- Parada, Ramón, *Derecho administrativo, bienes públicos: Derecho urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 12a. ed., 2010.
- Priori Posada, Giovanni, edit., *Estudios sobre la propiedad*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *Introducción al derecho mexicano: derecho urbanístico*, México DF, UNAM, 1981.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Socialismo y sumak kawsay*, Quito, Rome Group, 2010.
- Tamayo, Vallvé, y Marta Lora, «La intervención de la administración pública en el urbanismo (II): Régimen de suelo y derecho a edificar», en Enrique Linde Paniagua, comp., *Parte especial del derecho administrativo*, Madrid, Majadahonda, 2a. ed., 2012.
- Valle Franco, Alex, «Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: Visibilizando el resurgir sus avances y retrocesos», en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, FRL / Abya-Yala, p. 469-500, 2012.

Internet

- Álvarez, Silvia, “De reducciones a comunas transformaciones legales de las tierras comunales en la península de Santa Elena - Ecuador”, en *Ravistes Catalanes amb Accés Obert*, <www.raco.cat/index.php/QuadernsICA/article/viewFile/95524/163844>. Fecha de consulta: febrero de 2014.

- Avilés Pino, Efraín, “Los Quitus”, en *Enciclopedia del Ecuador*, <<http://www.encyclopedia.delecuador.com/historia-del-ecuador/quitus/>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, “El acto administrativo en materia tributaria”, en *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*, <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1175/1/T0332-MDE-Benalcazar-El%20acto%20administrativo.pdf>>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2014.
- Borja, Jordi, “Estrategias urbanas y ciudades creativas”, en *Conferencia Internacional de Ciudades Innovadoras*, <[http://www.cici2010.org.br/uploadAddress/JordiBorja\[17788\].pdf](http://www.cici2010.org.br/uploadAddress/JordiBorja[17788].pdf)>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en *ONUHABITAT*, <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2014.
- Congreso Nacional de la República del Perú, “Archivo digital de la legislación en el Perú”, en Congreso Nacional de la República del Perú, <www.congreso.gob.ec>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-089/11, en *Corte Constitucional de Colombia*, <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-089-11.htm#1906>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Sentencia C-539/10, en *Corte Constitucional de Colombia*, <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-539-10.htm>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Galeano, Eduardo, *Los Nadie*, en *YouTube*, <<http://www.youtube.com/watch?v=pEkyblfn6oo>>. Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2013.
- Garret, Hardin, *La tragedia de los comunes*, en *Instituto Nacional de Ecología*, <<http://www.ine.gob.mx/>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Gómez Murillo, Álvaro Ricardo, *Pueblos originarios, comunas, migrantes y procesos de etnogénesis del Distrito Metropolitano de Quito: Nuevas representaciones sobre los indígenas urbanos de América Latina*, en *FLACSO Andes*, <<http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1981#.UsRDfLuJyw>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- INEC, <<http://www.ecuadorencifras.com/>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- Instituto de la Ciudad-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, *Quito y sus comunas ancestrales*, en *Instituto de la Ciudad*, <<http://institutedelaciudad.com.ec>>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Morin, Edgar, *La vía para el futuro de la humanidad*, en *Edgar Morin*, <<http://www.edgar-morin.org/descarga-la-via-para-el-futuro-de-la-humanidad.html>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- Organización de los Estados Americanos, “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales”, en Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de *Derechos Humanos*, <<http://www.cidh.org>>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- Organización Internacional del Trabajo, “Guía de Aplicación del Convenio No. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina”, en *Organización Internacional del Trabajo*, <http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_116075/lang-es/>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

- Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en *La Hora*, <http://www.derechoecuador.com>. Fecha de consulta: 11 de abril de 2015.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, en *Real Academia Española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=inalienable>. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- Ruiz Fernández, Jorge, y Juan Rivera Hernández, coord. México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, en *UNAM*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3052>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *El derecho urbanístico*, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, en *UNAM*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=314>. Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, Sentencia No. 00330 de la Sala Político Administrativa, Expediente No. 15349, 26 de febrero de 2002, en *Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela*, <http://www.tsj.gov.ve/jurisprudencia/extracto.asp?e=3132>. Fecha de consulta: de febrero de 2014.

Normativa

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Constitución de la República del Ecuador de 2008*, Registro Oficial No. 449, 2008.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en *Naciones Unidas*, www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.
- Ley de Organización y Régimen de Comunas, expedido mediante Decreto Supremo No. 142, 30 de julio de 1937, Registro Oficial (RO), No. 558, Quito, 6 de agosto de 1937.
- Ley de Reforma Agraria, Registro Oficial Suplemento (ROS), No. 315 Quito, 16 de abril de 2004.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Ley Orgánica de Comunas, aprobada mediante Decreto Supremo No. 142, 30 de julio de 1937, RO, No. 558, Quito, 6 de agosto de 1937, reformada por la Ley de Reforma Agraria de 9 de octubre de 1973 y por los decretos supremos No. 462 de 2 de mayo de 1974 y No. 1089 de 24 de diciembre de 1975, y recodificada en dos ocasiones, la primera publicada en el RO, No. 186, 5 de octubre de 1976, y la segunda publicada en el ROS, No. 315, 16 de abril de 2004.
- Ordenanza Metropolitana 321, Gaceta Oficial Especial, Quito, 7 de julio de 2011.
- Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, Gaceta Oficial, Quito, 30 de diciembre de 2011.
- Ordenanza Metropolitana que aprueba el Plan de Desarrollo para el Distrito Metropolitano de Quito, RO, No. EE 276, Quito, 30 de marzo de 2012.
- Ordenanza Metropolitana que Aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, RO, No. EE 274, Quito, 29 de marzo de 2012.
- Ordenanza Metropolitana que Regula el Uso de Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, art. 7, num. 1.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en *OIT*, http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Caso Indígena Sawhoyamasca vs. Paraguay, 2006.

----- Informe 40/40 del caso 12052, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, 12 de octubre de 2004.

----- Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Fondo, Reparación y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79.

----- Caso Comunidad Indígena Yakye Ana vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125.

----- Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, No. 116.

Últimos títulos de la Serie Magíster

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 195** Stalin Herrera, DE LA LUCHA POR LA TIERRA A LA MODERNIZACIÓN CONSERVADORA
- 196** Miguel Ángel Bohórquez, MASCULINIDAD Y TELENOVELA: Entre la identidad y el estereotipo
- 197** Edgar Zamora, LA «POLÍTICA EXTERIOR» DE BOGOTÁ EN EL SIGLO XXI: Agenda política e institucionalidad para la internacionalización (2001-2013)
- 198** David Chávez, VALOR DE USO Y CONTRADICCIÓN CAPITALISTA: Una aproximación al pensamiento de Bolívar Echeverría
- 199** Fernando Vaca, DE LA REALIDAD A LA ACCIÓN PARA LOGRAR VENTAJAS COMPETITIVAS EN VENTAS: El *e-marketing* en las pyme de Quito
- 200** Jairo Eras, ROMPIENDO BARRERAS: Propuesta de atención integral a las discapacidades
- 201** María Fernanda Racines, LOS PROYECTOS DE LEY TRIBUTARIOS «ECONÓMICOS URGENTES» EN ECUADOR
- 202** Mónica Ruiz, MEDIOS Y POLÍTICA EN PERÚ: El caso del diario *El Comercio* en las elecciones de 2011
- 203** Leidy Carolina Dorado Bravo, LA AMNISTÍA COMO ALTERNATIVA JURÍDICA AL PROCESO DE PAZ COLOMBIANO
- 204** María del Carmen Ramírez Soasti, LA PLAZA GRANDE DE QUITO: Fotografía y memoria
- 205** Raúl Moscoso, «CIUDADANOS UNIVERSALES» EN EL COMITÉ DEL PUEBLO
- 206** Gabriela Espinoza, EL ACOSO SEXUAL CALLEJERO Y LOS DEBERECHOS DE LAS MUJERES
- 207** María José Ramírez, LOS TRIBUTOS HETERODOXOS Y SU APLICACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA
- 208** Lorena Campo, MEMORIAS EN MOVIMIENTO: Testimonios corporales sobre el diagnóstico del «trastorno bipolar»
- 209** Gustavo Andrade, LAS COMUNAS ANCESTRALES DE QUITO: Retos y desafíos en la planificación urbanística

Al referirnos a la ciudad de Quito, de manera recurrente se proyecta una imagen de expansión y consolidación territorial vinculada con el desarrollo urbano. Esta percepción cambia al conocer de la presencia de territorios comunales ancestrales, que históricamente han estado excluidos de los modelos de gestión territorial por reunir unas características distintas a las de la propiedad individual. Este estudio busca evidenciar esta presencia y contribuir con aportes académicos, pero prácticos, a modificar los criterios con los que se realiza la planificación urbanística, con la finalidad de que los gestores urbanos incorporen en el ordenamiento territorial a estos ámbitos espaciales en aras de superar la segregación en la que viven sus habitantes.

Esta investigación aborda la temática descrita en tres capítulos. En el primero se hace referencia al proceso de conformación de las comunas ancestrales como procesos históricos de resistencia sociocultural. En el segundo se examinan de manera crítica los principales elementos del derecho urbanístico ecuatoriano. En el último capítulo se analiza esta rama del derecho administrativo en relación con los territorios comunales ancestrales, con el propósito de generar sugerencias para la solución de los principales problemas urbanísticos, que el autor las plasma en una propuesta de normativa municipal.



Gustavo Andrade (Ibarra, 1984) se graduó de Abogado en 2010 en la Universidad de las Américas, Quito; en 2013 obtuvo el título de Especialista Superior en Derecho Administrativo, y en 2014 se graduó de Magíster en Derecho, con mención en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, y actualmente estudia una maestría de investigación en Estudios Urbanos en la FLACSO Ecuador. Ha sido ponente en encuentros nacionales e internacionales sobre temas de derecho urbanístico, participación ciudadana y fortalecimiento organizativo. Se ha desempeñado como secretario técnico de Participación Ciudadana en el Municipio de Quito, asesor en el Ministerio del Trabajo, y asesor legislativo en la Asamblea Nacional. Ha sido investigador y consultor sobre asuntos urbanos en gobiernos autónomos descentralizados.

ISBN: 978-9978-84-933-0



9789978849330