

**ASPECTOS QUE INFLUYEN EN EL INCUMPLIMIENTO DE NORMAS  
URBANÍSTICAS DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO**

**ASPECTS THAT INFLUENCE THE UNCOMPLIANCE OF USE AND OCCUPATION OF LAND  
PLANNING STANDARDS**

Cristina Chuquiguanga Auquilla  
Natalia Pacurucu Cáceres  
Mónica González Llanos

Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (Ecuador)

Recibido: 1 de agosto de 2017  
Aceptado: 25 de septiembre de 2017

**Resumen:**

*Los aspectos que influyen en el incumplimiento de normas urbanísticas de uso y ocupación del suelo, son una preocupación constante para los Municipios, a fin de establecer procesos eficientes que garanticen la disminución de este tipo de irregularidades. Es por eso que el presente artículo busca explicitar las posibles causas que llevan a la población a cometer infracciones que, en ciertos casos atentan contra bienes y personas*

**Palabras clave:** *Incumplimiento de normas urbanas, uso y ocupación del suelo, ilegalidad de la construcción, informalidad urbana, irregularidad urbana.*

**Abstract:**

*The aspects that influence the non-compliance with urban norms of land use and occupation, are a constant concern for the Municipalities, in order to establish efficient processes that guarantee the reduction of this type of irregularities. That is why this paper seeks to make explicit the possible causes that lead the population to commit violations that in certain cases harm assets and persons*

**Keywords:** *Uncompliance of urban standards land use and occupancy, illegality of construction, urban informality, urban irregularity.*

\* \* \* \* \*

## 1. Introducción

En Ecuador los Planes de Ordenación Urbana son los instrumentos de planificación territorial que deben establecer los criterios para el adecuado uso y ocupación del suelo y por lo tanto fijar los parámetros y normas específicas referentes a su uso, fraccionamiento y edificabilidad. No obstante, en diferentes cantones del Ecuador (Azogues, Cuenca, Gualaceo, Nabón, Guachapala, Limón Indanza, Twintza y Taisha), se registran denuncias en los departamentos de Control Urbano en relación a lo señalado. Particularmente en Cuenca, las comisarias emiten sanciones diarias por el incumplimiento de la ordenanza que regula las construcciones en la ciudad. Los tipos de infracciones que se comenten van desde el irrespeto a determinaciones de ocupación de suelo (tamaños de lote, ocupación de retiros, alturas de edificación, entre otras) hasta la ocupación en pendientes mayores al 30% y márgenes de protección de ríos y quebradas. La ocupación de suelo no destinado para la urbanización provoca un alto riesgo para sus habitantes. Ecuador ha sido escenario de enormes pérdidas materiales y vidas humanas ocasionadas por inundaciones y deslizamientos de tierra.

Con este antecedente, existen por lo tanto varias dudas respecto de la eficacia de los instrumentos de planificación y del cumplimiento de su normativa.

En una primera etapa, en el marco del proyecto de investigación “Evaluación de Planes de Ordenamiento Urbano: determinaciones de Uso y Ocupación del Suelo”, se identificó los diferentes aspectos (económico, ambiental o físico, socio-cultural y jurídico<sup>1</sup>), que pueden influir en el cumplimiento de las normas urbanísticas, y en base a la revisión bibliográfica nacional e internacional se generó un conjunto de hipótesis que podrían dar cuenta de los aspectos que median en el cumplimiento de la norma urbana.

## 2. Informalidad, ilegalidad o irregularidad urbana

Para Clichevsky<sup>2</sup>, en América Latina existen dos tipos de informalidades. Las primeras serían las **dominiales**: se refieren a la ocupación de tierra sin títulos de propiedad o contratos de alquiler, siendo aquellos que realizan la ocupación directa a través de asentamientos con cierto asesoramiento técnico, con un trazado regular y patrón urbano similar. Habitualmente se comienza la ocupación por una o varias familias que se van agregando sin organización previa, o se trata de casas abandonadas que son ocupadas, loteos clandestinos y loteos irregulares. Por otro lado, están las informalidades **desde el punto de vista de la urbanización**. Se refieren al incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad, y a las normas de uso de suelo, es decir a la ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para ser usadas como residenciales y viviendas construidas fuera de la normativa existente. Para Duhau<sup>3</sup>, es el fenómeno denominado “irregularidad urbana generalizada”, esto es, la inobservancia del conjunto de normas jurídicas.

---

<sup>1</sup> TUBÍO-SÁNCHEZ, José M, CRECENTE MASEDA, Rafael, “Entendiendo o planeamiento municipal en Galicia. A implantación da LOUPMRG”. *Administración & ciudadanía: revista de Escola Galega de Administración Pública*, 2012.

<sup>2</sup> CLICHEVSKY, Nora, “*Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*”, Santiago de Chile, CEPAL. Naciones Unidas - División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, octubre de 2000, p. 8.

<sup>3</sup> DUHAU, Emilio; “Estado de derecho e irregularidad urbana”, *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 57, nº. 1, 1995, p. 2.

En este contexto se puede decir que los niveles de informalidad tales como el dominial son predominantes en las áreas rurales, en tanto que, aquellos desde el punto de vista de la urbanización corresponden a las áreas urbanas, por la existencia de normas que regulen el uso y ocupación de la edificación.

En otros casos la ciudad informal se reconoce como aquella en la que se localiza la población de escasos recursos que ha ocupado suelo que no es de su tenencia, en condiciones de precariedad y que por lo tanto no tiene acceso a los servicios básicos. De esta concepción surge el término de asentamientos irregulares, informales o también denominados espontáneos, marginales o no controlados. Adquieren designaciones particulares en distintos países de Latinoamérica: colonias proletarias en México, villas miseria en Argentina, campamentos poblacionales en Chile, pueblos jóvenes en Perú, barrios piratas o ciudades piratas en Colombia, favelas en Brasil, barrios o barrios de ranchos en Venezuela<sup>4</sup>, suburbios en Ecuador.

Por otro lado, desde el orden jurídico<sup>5</sup>, se distingue la informalidad a partir dos formas de acceso al suelo: la ocupación directa y la indirecta. La primera es también llamada invasión de tierra. Por otra parte, ejemplo de la segunda sería la ocupación a través de un propietario reconocido, como los fraccionamientos clandestinos, piratas, entre otros.

Hasta el momento el término informalidad va ligado a una condición económica. No obstante, se puede diferenciar de los otros dos términos “irregular”, “ilegal”, siendo su punto común el conflicto con la normativa estatal vigente de una ciudad.

Rolnik asevera que existen distintos tipos de irregularidad<sup>6</sup>, pero estas dependen del significado que los involucrados tienen sobre las normas legales, situación que viene dada por las condiciones políticas y culturales de las sociedades. Este término es varias veces confundido con asentamientos populares, sin embargo, aunque la tenencia se regularice, los habitantes no dejan de formar parte de los sectores populares; es decir, estos dos procesos no se dan de manera conjunta<sup>7</sup>.

En definitiva se puede decir que la irregularidad, se vincula a aquellas prácticas que incluyen elementos propios del orden legal formal, constituyéndose una cuestión de legitimidad<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> MEJÍA, Liliana, “TFM - Propuesta de un modelo de sistema de gestión para la ciudad informal” (Trabajo Fin de Máster), Universitat Politècnica de Valencia. Valencia, marzo de 2015.

<sup>5</sup> AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, n.º. 3, 1993, pp. 133–168.

<sup>6</sup> ROLNIK, Raquel, “Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto” en FERNANDES, Edésio, “*Derecho, espacio urbano y medio ambiente*”, Universidad de Texas, Dykinson, 2000, p. 29

<sup>7</sup> CANESTRARO, María Laura, “Ilegales, irregulares, informales...?: Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas*, n.º. especial, 2013, p. 5

<sup>8</sup> AZUELA, Antonio, 1993; DUHAU, 2002; ROLNIK, Raquel, 1996; en CANESTRARO, María Laura, “Ilegales, irregulares, informales...?: Aportes para un debate sobre el acceso al suelo”, *Nómadas*, n.º. especial, 2013, p. 7

En cuanto a lo ilegal, esta condición, está mucho más relacionada con la contravención de las normas jurídicas existentes, sea el código civil o el urbanístico, es decir las acciones criminosas o delitos<sup>9</sup>.

La definición de estos términos no ha sido homologada. Los expertos en la política del suelo en América Latina no ha podido acordar la manera correcta de medirlos y tampoco encontrar esa relación con las estadísticas oficiales en el tema<sup>10</sup>.

Investigadores como Smolka y Damasio<sup>11</sup> se han referido a la informalidad como un concepto que abarca todos los anteriores y que finalmente es un fenómeno multidimensional que involucra tanto los problemas de la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y la calidad de los servicios básicos, la calidad ambiental y el proceso mismo de ocupación. Todas estas situaciones son consideradas como los obstáculos que se oponen al proceso formal del desarrollo urbano.

A nivel nacional, en Ecuador no se define explícitamente el concepto de los términos informalidad, ilegalidad e irregularidad, aunque la información existente sobre la temática hace referencia en su gran mayoría a la inobservancia o incumplimiento de la normativa vigente sobre la tenencia y urbanización (uso, ocupación y construcción). A nivel municipal estos ámbitos son determinados en la normativa local. En el caso de Cuenca se determina como construcciones ilegalmente realizadas aquellas “sin permiso de construcción, ni planos aprobados y que ocuparan retiros frontales, laterales, posteriores o excedieren la altura legal prevista en las Ordenanzas correspondientes, o se encontraran las construcciones ilegales sobre bienes municipales o atentaren contra el Ornato...”<sup>12</sup>.

La regulación del uso y ocupación del suelo es uno de los grandes desafíos que enfrentan los municipios o gobiernos locales. En todo el territorio cantonal, uno de los principales problemas es el incumplimiento de las normativas generadas en el marco de los planes de ordenamiento urbano. De estos se pueden distinguir, sobre todo, la ocupación de zonas no urbanizables de suelo sin tenencia legal, infracciones de ordenanzas, entre otras, a las que se les ha dado el apelativo de ocupación ilegal, informal o irregular.

En este contexto se entenderá como ilegal a todas aquellas formas de uso y ocupación del suelo al margen de la normativa vigente en el ámbito urbanístico, y el término informalidad desde el punto de vista de la urbanización y dominial.

En el caso de Ecuador, en mayor o menor medida, los problemas derivados de la informalidad han incidido en la configuración de las ciudades, y sobre todo se puede

---

<sup>9</sup> CALDERÓN, Julio, “Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina”, *Lincoln Institute Research Report*, Lincoln Institute of Land Policy, EEUU., 1999.

<sup>10</sup> CANESTRARO, María Laura, “Ilegales, irregulares, informales...?: Aportes para un debate...”, p. 9

<sup>11</sup> SMOLKA, Martim; DAMASIO, Cláudia, “El Urbanizador Social. Un experimento de política del suelo en Porto Alegre”, Lincoln Institute of Land Police, 2005.

<sup>12</sup> Municipalidad de Cuenca. «Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.» Cuenca, 13 de 09 de 1995.

constatar en las grandes urbes, tales como Quito, Guayaquil y Cuenca<sup>13</sup>. En las dos primeras el grado de informalidad urbana se presenta más elevado provocando inclusive una segregación socio-espacial, con barrios periféricos precarios donde prevalece la población de escasos recursos.

Dentro de este panorama, las peores consecuencias del crecimiento físico sin control han producido dos ciudades paralelas: la legal y la ilegal-informal. La del segundo tipo frecuentemente hace alusión a aquellos mosaicos que se localizan en sitios menos favorecidos de la ciudad, generalmente en suelos inestables, con pendientes no aptas para la urbanización, en los márgenes de ríos y quebradas, por ejemplo. Pero también se encuentran aquellas edificaciones que, por sus características de ocupación y a veces usos de suelo, infringen las normativas reguladas por los gobiernos.

El acceso al suelo urbano es limitado, y en estas zonas tiene lugar mediante la informalidad y la especulación de estas tierras, urbanizables o no<sup>14</sup>. Sin embargo, este fenómeno no puede ser explicado solamente por la pobreza. Según afirma Smolka, no todos los ocupantes de la ciudad informal son pobres. En Brasil, por ejemplo, el número total de residentes en favelas ha aumentado cinco veces más rápido que el de residentes pobres, y una tendencia similar se observa en las más grandes ciudades Latinoamericanas<sup>15</sup>.

En este sentido las ciudades son reinventadas todos los días por decisiones individuales, familiares y comunitarias descoordinadas que no están sujetas a planes, normas o estándares oficiales. Como resultado se muestra la ciudad informal, en donde la legislación urbana no es la adecuada para controlar el crecimiento, dificultando la construcción de ciudad por sus habitantes.

En Latinoamérica existen datos generales sobre la informalidad, muchos de ellos sin discriminar los niveles antes descritos. Así, por ejemplo, según Clichevsky<sup>16</sup>, en Bogotá, en los años cincuenta y sesenta, en los loteos clandestinos habitaba el 54% de la población, en México el 40%, y en Quito aproximadamente el 50% de los asentamientos eran ilegales.

En Ecuador, aproximadamente el 60% de las viviendas, son producto del sector informal, ya sea por la posesión ilegal de tierras como por la autoconstrucción, sin respetarse normas constructivas y/o urbanismo. Al respecto se cita que los poseedores de tierras no legalizadas han modificado el desarrollo urbano, en tanto que las normas municipales sobre el fraccionamiento (tamaño de lote, reservas de suelo, COS), no son compatibles con la realidad de los asentamientos y las condiciones de la población, pues tienen estándares elevados que implican costos inaccesibles, siendo éstos las principales barreras para la legalización de las propiedades irregulares.

---

<sup>13</sup> SALCEDO, Cristhian, "Análisis multitemporal del crecimiento de asentamientos informales en el área urbana del cantón Durán provincia del Guayas, período 2003-2013", Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014.

<sup>14</sup> VILLACRÉS, Carmen, "Apropiación del espacio en la informalidad: Asentamientos informales en Guayaquil", *Territorios en Formación*, n° 07, 2015, pp. 103-118.

<sup>15</sup> SMOLKA, Martim, "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". *Land Lines*, vol. 15, n° 1, enero de 2003, pp. 6-9.

<sup>16</sup> CLICHEVSKY, Nora, "Informalidad y segregación urbana en América Latina...", p 16.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 del Ecuador, en Quito y Guayaquil se estima que el porcentaje de viviendas irregulares en el año 2006 fue del 53 y 56% respectivamente, en tanto que en el área rural el 40% de los predios carece de títulos de propiedad.

En el Austro del Ecuador (Zona 6), también está presente esta realidad. La ciudad informal se conforma con las características anteriores y no sólo por asentamientos ilegales con una tasa de población pobre elevada, sino que más bien se observan construcciones o usos que infringen las ordenanzas municipales, pero que han tenido un acceso legal al suelo. Esta configuración de ciudad informal hace singular a esta zona del país para estudiar los factores que promueven este tipo de expresiones y, por ende, por qué se incumplen los planes de ordenación urbanística.

Finalmente, la investigación evidenciará las falencias en la implementación de los planes, pudiendo hacer recomendaciones para las futuras actuaciones en la planificación urbana de nuestro país.

### **3. Factores que condicionan el incumplimiento de determinaciones urbanísticas**

Las ciudades Latinoamericanas comparten el complejo problema del crecimiento urbano sin control producto de la migración interna, tanto de zonas rurales como de otras ciudades, provocando aglomeración, extensión de construcciones en las periferias urbanas, en zonas de riesgo y el creciente aumento de las desigualdades. A esto se suman otros problemas urbanos como el colapso de los servicios básicos, la insuficiencia de los recursos de las municipalidades para hacer frente a las necesidades de la población, el ineficiente transporte público, entre otros.

En este contexto, es necesario estudiar qué factores generan que la ciudad ilegal-informal se reproduzca en el territorio de nuestros países, de los cuales se puede destacar:

#### **Planificación demasiado flexible**

En ciertos países parece ser que la planificación es demasiado flexible, creando una perturbación en forma activa de las prohibiciones y límites de las posibilidades existentes de construcción. Como ejemplo, en Israel se han adoptado procedimientos semilegales, usando frecuentemente la “enmienda de zonificación local”, demostrando el establecimiento de un comportamiento ilegal<sup>17</sup>. Este tipo de instrumentos favorecen los intereses económicos o políticos de ciertos grupos.

#### **Aspectos ideológicos**

Lo anterior también forma parte de los aspectos ideológicos de la población, que sin duda afectan a la planificación. Los intereses privados también juegan un papel fundamental, pues en ciertas ocasiones ha primado más los objetivos de utilidad económica<sup>18</sup>. En Cuenca (Ecuador) se puede apreciar la construcción de grandes

---

<sup>17</sup> ALFASI, Nurit, “Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system”, *SAGE Journal*, vol. 38, 2006, pp. 553-568

<sup>18</sup> *Ibidem*

urbanizaciones en márgenes de protección de vías expresas, como es el caso de la urbanización La Arboleda, ubicada en la Autopista Cuenca-Azogues.

### **Aspectos socio-culturales**

Generalmente los procesos de selección, contratación y gestión del talento humano no se realizan de manera adecuada, dando poca relevancia al manejo de los mismos, siendo por lo tanto una hipótesis la falta de recursos humanos cualificados en algunos de los departamentos de control urbano de las Municipalidades.

### **Planes desarticulados y desactualizados**

Otra de las causas de este conflicto es que la mayoría de ciudades no cuentan con un plan integral. Se elaboran numerosos planes o zonificaciones parciales que van a posteriori del crecimiento de las urbes, siendo por lo tanto planes desactualizados. Esto ocasiona que los derechos de planificación se adjunten a cada pedazo de tierra y se deriven de una compilación de planes de diferentes períodos de tiempo y de ordenanzas arcaicas que provocan la ambigüedad de la planificación<sup>19</sup>.

### **Los planes afectan al valor de la tierra y a los derechos de propiedad**

Los planes de usos del suelo tienen un efecto económico directo en el valor de la tierra y en los derechos de propiedad. Si las reglas de planificación no son lo suficientemente claras los actores tienden a modificar el conjunto de regulaciones, desproporcionando la certeza en las cualidades del entorno construido, que es lo que generalmente sucede en nuestro medio. Alfasi y Portugali<sup>20</sup> sugieren el desarrollo de un código urbano que especifique los principios para el desarrollo de elementos urbanos en función de la proximidad espacial<sup>21</sup>.

### **Escasa participación ciudadana en la construcción de planes**

Una más de las causas del incumplimiento de los planes es la escasa participación de los *stakeholders*. Según Burby<sup>22</sup>, el involucramiento de los actores permite la construcción de planes integrales y sólidos, con propuestas más propensas a ser implantadas. Varios estudiosos señalan que los ciudadanos poseen "conocimiento ordinario"<sup>23</sup> que puede

---

<sup>19</sup> ALFASI, Nurit; ALMAGOR Jonatan; BENENSON, Itzhak, "The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from his resolution observations", *Land Use Policy*, 2012, pp. 862-877.

<sup>20</sup> ALFASI, Nurit; PORTUGALI, J., "A New Structure for the Israeli Planning System: A Proposal", Tel Aviv University, Daniel S. Abraham Center for International and Regional Studies, 2009.

<sup>21</sup> BUITELAAR, Edwin; LAGENDIJK, Arnoud; JACOBS, Wouter, "A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy", *Environment and Planning*, vol. 39, 2007, pp. 891-908.

<sup>22</sup> BURBY, Raymond, "Making Plans that Matter", *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, 2003, pp. 33-49.

<sup>23</sup> INNES, Judith, "*Knowledge and public policy: The search for meaningful indicators*", (2nd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction, 1990, p. 375.

INNES, Judith, "Information in communicative planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, 1998, pp. 52-63.

LINDBLOM, Charles; COHEN, David; "*Usable knowledge: Social science and social problem solving*". Yale University Press, New Haven & London, 1979, p. 144.

SCHON, Donald, "*The reflective practitioner: How professionals think in action*". New York: Basic Books, 1983, p. 384.

ayudar a asegurar que las políticas propuestas en los planes reflejen las condiciones y los valores locales.

### **Inadecuada gestión de los planes**

En la actualidad, la gestión de los planes se concibe como piezas separadas de la elaboración de los mismos. Además, la inexistencia de órganos adecuados de gestión del plan agrava la situación, evitando que se pueda cumplir con las disposiciones del instrumento<sup>24</sup>.

### **Resoluciones de advertencia y bajas multas**

El acto de la autoridad pública local se reduce a resoluciones de advertencia y aplicación de multas que no cubren las expectativas de los denunciantes. No solventan definitivamente la problemática señalada y transforman este proceso en un plazo de gracia que el propietario infractor aprovecha para la consecución de su obra o el proyecto mientras se dicta una respuesta definitiva<sup>25</sup>.

### **Sanciones débiles y no aplicables en la realidad**

Es evidente que para cada una de las infracciones de uso y de construcción en el suelo los municipios plantan ciertos tipos de correctivos. Unos van por un monto económico, y otros llegan a tipificar la demolición de inmuebles. No obstante, estas multas no han podido detener las acciones ilícitas, en ciertos casos porque los montos a pagar son tan pequeños que la población no tiene problema en hacerlo, y en otros casos porque las sanciones no son totalmente aplicables.

En un estudio realizado en Laos<sup>26</sup> se demostró que la mayoría de habitantes que infringían la ley lo hacían porque las sanciones no podían ser aplicadas, a pesar de que los montos a pagar eran muy elevados. Los propietarios negociaban con las autoridades, de manera que los valores bajaban significativamente.

Como segundo factor, se observa la escasa participación de los involucrados en los procesos de toma de decisiones. Los planificadores no conocen las necesidades reales de la sociedad, lo que dificulta la implementación del plan.

Como tercer punto, se encuentra la rigidez de la zonificación, contraria a la dinámica espacial urbana. En ciertos casos esa zonificación separa a las actividades incrementando la dependencia del automóvil. Esto genera que los usos mixtos no puedan ser fomentados, tendiendo a infringir las normativas.

---

<sup>24</sup> BENABENT, Manuel, "Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión", V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, territorio y paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada, Málaga, 2007, pp. 309-325.

<sup>25</sup> ORNÉS, Sandra, "El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano", *Politeia*, vol. 32, nº 42, enero-junio, 2009, p. 212.

<sup>26</sup> SHARIFI, Ayyoob et al, "Can master planning control and regulate urban growth in Vientiane, Laos?" *Landscape and Urban Planning*, vol.131, 2014.



## **La especulación y los mercados informales de tierras**

El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. De tal modo, aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza.

Otras explicaciones de este crecimiento informal incluyen la falta de programas de vivienda social, la inversión pública inadecuada en infraestructura urbana y, por último, aunque no menos importante, la cruda realidad de que los mecanismos informales son rentables para quienes los promueven<sup>27</sup>.

## **La intensidad de usos de suelo y la coordinación con la planificación ambiental**

Aunque estos factores están relacionados con todos los demás, es interesante ver cuál es la expresión física de las ilegalidades urbanísticas en el territorio. Una hipótesis propuesta plantea que es probable que, donde haya usos del suelo mixtos y muy intensos que estén en conflicto entre sí (zonas de expansión urbana), los cantones sean más proclives a poseer construcciones ilegales.

Por otra parte, la planificación urbana y la ambiental, siendo funciones de organismos y dependencias diferentes, deben incluir la referencia a la coordinación. En este sentido, la hipótesis que se plantea refiere a que las actuaciones descoordinadas unas de otras en temas ambientales se pierden de vista y ocasionan la localización de construcciones ilegales en zonas vulnerables o de riesgos, pues la política de suelo no está al margen de las ambientales.

## **Bajo financiamiento para la gestión**

Otra hipótesis en relación al marco jurídico urbanístico es el frágil acompañamiento que tienen los planes urbanos con respecto al financiamiento y gestión de las intervenciones urbanas propuestas, manifestándose en la planificación, en la financiación y en la gestión<sup>28</sup>.

En la planificación, especialmente cuando el profesional o técnico para la toma de decisiones pocas veces recurre a la opinión de las comunidades, lo cual pasa en ciertos casos por voluntad política. En la financiación, a pesar de que las intervenciones deben estar sufragadas con recursos públicos, estos muchas veces son deficitarios, recurriéndose a créditos adicionales, a lo que hay que sumar que sólo se involucra a los propietarios en la sesión obligatoria de predios para ser destinados a equipamientos públicos. Finalmente, en la gestión, donde las estructuras organizativas gubernamentales parecen estar sustentadas en procedimientos administrativos complejos, puede darse como resultado una clara y permanente “inconsistencia entre la decisión y la acción”<sup>29</sup>, posición que no contribuye a brindar soluciones ni a generar valor.

---

<sup>27</sup> SMOLKA, Martin, “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, pp. 6-9.

<sup>28</sup> ORNÉS, Sandra, “El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial...”, p. 18

<sup>29</sup> FRIEDMANN Reinhard; FERNÁNDEZ, Gabriel, “El espejo trizado. El lento e irreversible proceso de (auto) desconstrucción del enfoque moderno de la gestión y organización pública”, *Revista Enfoques*, n.º 9, Santiago: Universidad Central de Chile, 2008, pp. 35-77

La fuerza expansiva de la noción urbanística se aprecia claramente en el alcance que han ido adquiriendo los planes de ordenación urbana sobre el territorio, y la técnica de la autorización edificatoria concretada en las licencias urbanísticas o permisos de construcción, se entiende bajo una normativa derivada de un proceso de planeación urbana. Sin embargo, llama la atención cómo éstos han sido paulatinamente alterados por selectivos cambios de uso del suelo, los cuales se alejan de la visión integral y sustentable del territorio y favorecen intereses particulares (individuales o grupales) en contra de los valores, principios e intereses públicos a los que debe someterse cualquier nivel de la administración pública<sup>30</sup>.

#### 4. A modo de conclusiones

Los factores económico, ambiental o físico, el socio-cultural y el jurídico antes descritos, constituyen una serie de hipótesis que deben ser comprobadas en las circunscripciones territoriales a las que rige una normativa urbana, considerando los diferentes actores sociales: población, técnicos y políticos.

Si bien en el Ecuador no se ha realizado estudios minuciosos sobre el incumplimiento de las determinantes de planes de ordenación en áreas urbanas, las construcciones irregulares, informales o ilegales proliferan por las ciudades más grandes del país, y pocas son las soluciones que se han dado a estos problemas. La investigación ha evidenciado que las falencias en los procesos de gestión territorial en la ciudad de Cuenca (Ecuador) son agudos y que influyen fuertemente en el incumplimiento de las normativas y ordenanzas concebidas como instrumentos para gestionar el suelo. No obstante, y particularmente en Cuenca, se pueden identificar los siguientes factores que influyen en el cumplimiento o no de la norma urbana desde el punto de vista técnico municipal:

- Las **bajas multas**. Tal como aseguran los funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal Cuenca, la responsabilidad es de los ciudadanos, malacostumbrados a pagar multas irrisorias, sumándose a esto la pasividad institucional por hacer cumplir la ley<sup>31</sup>.
- La falta de información también dificulta el trabajo de la Municipalidad de Cuenca. Como se ha informado desde esta entidad, sólo hasta el 2020 se contará con un mapa oficial de zonas prohibidas para levantar edificaciones, por lo que se podría decir que otra causa de incumplimiento son los **planes desactualizados**. Sin embargo, los permisos se han seguido otorgando, sobre todo en zonas consolidadas<sup>32</sup>.
- Las invasiones de tierras son otra causa del incumplimiento de las normativas. Existe gente que se dedica al tráfico de tierras o **mercado informal de tierras**. Se compran terrenos en pendientes de más de 30 grados, se hacen subdivisiones en las notarías y se venden a las personas más necesitadas. La situación es muy compleja

---

<sup>30</sup> JIMÉNEZ, Manuel, "Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico", *Provincia*, n°21, 2009, pp. 61-78

<sup>31</sup> Diario El Tiempo, "Construcciones ilegales serán demolidas en septiembre", 14 de agosto de 2009

<sup>32</sup> Diario El Mercurio, "Siete sectores vulnerables para construcciones en Cuenca", 2015

y, aunque es más predominante en los sectores rurales, en la ciudad también se observan casos, como por ejemplo en el sector de Miraflores<sup>33</sup>.

- **Bajo financiamiento para la gestión.** La Unidad de Control Municipal de Cuenca se encarga de emitir los permisos de construcción, así como de vigilar que estos problemas no se desarrollen en la ciudad. No obstante, la falta de personal para el control hace ineficaz su trabajo. La ciudad está dividida en 8 zonas y para cada una existe un inspector y una cuadrilla de trabajadores<sup>34</sup>. Tomando en cuenta que la superficie de la urbe alcanza alrededor de 72 km<sup>2</sup>, el personal es reducido. Es importante citar que los mismos inspectores se encargan de las 21 parroquias del cantón. La falta de programas de vivienda es otra consecuencia del bajo financiamiento de que dispone el municipio, lo que ha provocado que la población implante edificaciones en el suelo más accesible, evidenciándose así que las ordenanzas inciden de manera directa en el valor de la tierra y los derechos de propiedad.
- Finalmente, **la especulación** de la tierra también ha incidido en este fenómeno. En Cuenca existen 700 hectáreas en el área urbana de terrenos sin ningún uso ni ocupación, que disponen de acceso a todos los servicios básicos. Sin embargo, estos terrenos son guardados hasta incrementar su valor. Así también la especulación en el precio del suelo apto para recibir usos urbanos ha provocado que la población con limitaciones económicas busque acceder a suelo de bajo costo, el cual generalmente se encuentra afectado o tiene limitaciones de edificabilidad. Como resultado, una parte de la población no puede acceder al suelo, y menos aún a una vivienda digna.

---

<sup>33</sup> Diario El Mercurio, “En Cuenca se construye en zonas no permitidas”, 2013.

<sup>34</sup> Diario El Mercurio, “Siete sectores vulnerables para construcciones en Cuenca”, 2015

## 5. Bibliografía

- ALFASI, Nurit; ALMAGOR Jonatan; BENENSON, Itzhak, “The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from his resolution observations”, *Land Use Policy*, 2012, pp. 862-877.
- ALFASI, Nurit, “Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system”, *SAGE Journal*, vol. 38, 2006, pp. 553-568.
- ALFASI, Nurit; PORTUGALI, J., “A New Structure for the Israeli Planning System: A Proposal”, Tel Aviv University, Daniel S. Abraham Center for International and Regional Studies (in Hebrew), 2009.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, n°. 3, 1993, pp. 133-168.
- BENABENT, Manuel, “Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión”, V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, territorio y paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada, Málaga, 2007, pp. 309-325.
- BUITELAAR, Edwin; LAGENDIJK, Arnoud; JACOBS, Wouter, “A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy”, *Environment and Planning*, vol. 39, 2007, pp. 891-908.
- BURBY, Raymond, “Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, n°. 1, 2003, pp. 33-49, En: <http://doi.org/10.1080/01944360308976292>
- CALDERÓN, Julio, “Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina”, Lincoln Institute Research Report, Lincoln Institute of Land Policy, EE.UU., 1999.
- CANESTRARO, María Laura, “Ilegales, irregulares, informales...?: Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. Nómadas, n°. especial, 2013, p. 22, En: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2013.42351](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42351)
- CLICHEVSKY, Nora, “Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación”, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, octubre de 2000, p. 61.
- Diario El Mercurio, “En Cuenca se construye en zonas no permitidas”, 2013, En: <http://www.elmercurio.com.ec/389474-en-cuenca-se-construye-en-zonas-no-permitidas/> (Fecha de consulta: 17/01/2017)
- Diario El Mercurio, “Siete sectores vulnerables para construcciones en Cuenca”, 2015, En: <http://www.elmercurio.com.ec/277883-siete-sectores-vulnerables-para-construcciones-en-cuenca/> (Fecha de consulta: 10/01/2017)
- Diario El Tiempo, “Construcciones ilegales serán demolidas en septiembre”, 14 de agosto de 2009, En: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/22112-construcciones-ilegales-seran-demolidas-en-septiembre/> (Fecha de consulta: 19/12/2016)
- DUHAU, Emilio; “Estado de derecho e irregularidad urbana”, *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 57, n°. 1, 1995, pp. 3-25.
- FRIEDMANN Reinhard; FERNÁNDEZ, Gabriel, “El espejo trizado. El lento e irreversible proceso de (auto) desconstrucción del enfoque moderno de la gestión y organización pública”, *Revista Enfoques*, n°. 9, Santiago: Universidad Central de Chile, 2008, pp. 35-77.

- INNES, Judith, "Knowledge and public policy: The search for meaningful indicators", (2nd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction, 1990, p. 375.
- INNES, Judith, "Information in communicative planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, 1998, pp. 52-63.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico", *Provincia*, n°21, 2009, pp. 61-78
- LINDBLOM, Charles; COHEN, David; "Usable knowledge: Social science and social problem solving". New Haven, CT: Yale University Press, 1979, pp. 144.
- MEJÍA, Liliana, "Propuesta de un modelo de sistema de gestión para la ciudad informal" (Trabajo Fin de Máster), Universitat Politècnica de Valencia, Valencia, 6 de marzo de 2015, En: <https://riunet.upv.es/handle/10251/47807>
- Municipalidad de Cuenca, "Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca", Cuenca, 13 de septiembre de 1995.
- ORNÉS, Sandra, "El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano", *Politeia*, vol. 32, n° 42, enero-junio, 2009, p. 197-225
- ROLNIK, Raquel, "Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto" en FERNANDES, Edésio, "Derecho, espacio urbano y medio ambiente", Universidad de Texas, Editorial Dykinson, 2000, pp. 29-46.
- SALCEDO, Cristhian, "Análisis multitemporal del crecimiento de asentamientos informales en el área urbana del cantón Durán provincia del Guayas, período 2003-2013", Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014. En <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/7106>
- SCHON, Donald, "The reflective practitioner: How professionals think in action". New York: Basic Books, 1983, p. 384.
- SHARIFI, A.; CHIBA, Y.; OKAMOTO, K.; YOKOYAMA, S.; MURAYAMA, A., "Can master planning control and regulate urban growth in Vientiane, Laos?" *Landscape and Urban Planning*, vol.131, 2014, pp. 1-13, En: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.07.014>
- SMOLKA, Martim; DAMASIO, Cláudia, "El Urbanizador Social. Un experimento de política del suelo en Porto Alegre", Lincoln Institute of Land Police, 2005.
- SMOLKA, Martim, "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". *Land Lines*, vol. 15, n° 1, enero de 2003, pp. 6-9.
- TUBÍO-SÁNCHEZ, José M., CRECENTE MASEDA, Rafael, "Entendiendo o planeamiento municipal en Galicia. A implantación da LOUPMRG". *Administración & ciudadanía: revista de Escola Galega de Administración Pública*, 2012.
- VILLACRÉS, Carmen, "Apropiación del espacio en la informalidad: Asentamientos informales en Guayaquil", *Territorios en Formación*, n° 07, 2015, pp. 103-118.