

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Gobernanza para la Aplicación de la Legislación en contexto del Cambio Climático en  
procesos de regularización de Asentamientos Humanos de Hecho en Guayaquil

Evelyn Alexandra Montalván Santana

Asesora: Diana Paz

Lectora: María Caridad Santelices

Quito, octubre de 2023

## Índice de contenido

Resumen .....	4
Introducción.....	5
Capítulo 1. El cambio climático y los asentamientos humanos irregulares: El contexto ecuatoriano.....	9
1.1. Cambio climático y la problemática de los asentamientos humanos de hecho: una revisión conceptual.....	9
1.1.1 Definición de los Asentamientos Humanos Irregulares en el marco de la legislación ecuatoriana.....	12
1.1.2. Procesos de regularización de Asentamientos Humanos Irregulares según la normativa legal vigente. ....	14
1.2. Metodología.....	17
Capítulo 2. Asentamientos humanos irregulares en la ciudad de Guayaquil. ....	19
2.1 Antecedentes y presentación del caso de estudio. ....	19
2.2 Procesos de legalización y regularización de los asentamientos humanos de hecho en la ciudad de Guayaquil. ....	20
2.2.1 Proceso y resultados de la legalización del asentamiento humano de hecho Monte Sinahí.....	26
2.2.2 El cambio climático y los asentamientos humanos de hecho: Un análisis a partir del caso Guayaquil.....	27
2.2.3 Fallas o vacíos en la normativa legal dentro del proceso de regularización de los asentamientos humanos de hecho en la ciudad de Guayaquil. ....	29
Conclusiones.....	32
Referencias .....	35

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Evelyn Alexandra Montalván Santana, autora de la tesina titulada “**Gobernanza y aplicación de la legislación en contexto del cambio climático en procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho en el cantón guayaquil**” declaro, que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2023



---

Evelyn Alexandra Montalván Santana

## **Resumen**

La expansión urbana descontrolada ha provocado una serie de fenómenos sociales y ambientales que han llevado a los gobiernos a focalizarse en respuestas de política. Estas se han orientado a mitigar el cambio climático, considerando que gran porcentaje de la población vive en áreas urbanas y zonas periféricas con alto riesgo climático. En tanto, las ciudades se tornan en un punto central en temas de consumos de recursos y generación de gases de efecto invernadero, siendo de suma importancia que los gobernantes busquen la manera de proteger a estas poblaciones y a los sistemas económicos y financieros de los impactos generados por el cambio climático, debiendo gestionar políticas frente al cambio climático. La presente investigación analiza la aplicación del marco legal vigente en la República del Ecuador sobre cambio climático en razón de los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho en Guayaquil, siendo menester conocer la situación actual y hacia dónde se dirige esta problemática en los próximos años.

## **Introducción**

El cambio climático, la adaptación y la expansión urbana son conceptos que se asocian al desarrollo de las ciudades y la falta de planificación de la urbe. En este sentido, los asentamientos humanos irregulares o de hecho que se han originado de manera desorganizada, incumpliendo la ley y evadiendo los controles de las autoridades locales. Esto evidencia una falla de las políticas públicas de prevención y control y de los programas habitacionales accesibles para que las personas con bajos ingresos tengan una vida digna.

Esto permite asociar la situación actual del país sobre el cambio climático en torno a un contexto particular como los asentamientos irregulares. En donde tanto el gobierno central como local han diseñado un marco normativo y legal para prevenir o mitigar el impacto del cambio climático en los procesos de regularización de estos asentamientos. Los principales actores institucionales que abordan estas respuestas se definen en un marco nacional con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y al Gobierno Local, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil (GADM o Municipio de Guayaquil).

En el caso de Guayaquil, el crecimiento urbanístico se ha dado por los proyectos inmobiliarios del sector privado, sin importar lo que realmente necesita la ciudad. Esto ha provocado aumento en los índices de desigualdad social entre los habitantes de la ciudad, incentivando a que el sector privado inmobiliario y los traficantes de tierra promuevan la construcción de lotizaciones o barrios de baja densidad poblacional. De manera general, podríamos clasificar el crecimiento actual de la ciudad de Guayaquil de la siguiente manera: a) proyectos de urbanizaciones y ciudadelas formales que cumplen con la normativa legal vigente, sin embargo, no quiere decir que cumplen con los programas de ordenamiento territorial de la urbe; b) programas habitacionales de interés social; y, c) los asentamientos humanos irregulares o de hecho.

Al referirnos a los proyectos de urbanizaciones y ciudadelas formales, hablamos de las opciones de adquirir una vivienda propia por parte de la mayoría de los habitantes de la ciudad, que estaría dentro de una planificación urbana. Esto debe contar con los permisos municipales correspondientes; pero, en la realidad de la ciudad de Guayaquil, esta labor se realiza de manera desordenada y sin un control efectivo por parte de la municipalidad. Por lo general el desarrollo de estos proyectos se da en la periferia urbana o zonas de expansión de

la ciudad, en donde existe una densidad poblacional de un nivel medio a bajo. En referencia a los programas habitacionales de interés social, podemos aseverar que estos no satisfacen la demanda de vivienda en la ciudad de Guayaquil y en su mayoría se trata de proyectos fallidos socialmente, ya que se convierten en nichos de delincuencia y violencia.

Hasta la presente fecha los planes habitacionales del Gobierno Central y del Municipio de Guayaquil no han dado los resultados esperados ni la solución a la falta de acceso a la vivienda. Con relación a los asentamientos humanos irregulares o de hecho, es imperioso conocer que debido al crecimiento desorganizado y a la falta de control de las autoridades, existe un mercado informal del suelo muy llamativo para las personas de bajos recursos que buscan un lugar donde vivir. Este mercado se ha generado por la especulación en el precio de la tierra en varios sectores de la ciudad que hace inalcanzable el adquirir una vivienda de manera formal.

Es importante contar con los elementos conceptuales que permitan desarrollar un análisis completo sobre la realidad del cambio climático y la aplicación de la normativa legal en el contexto local y nacional. Ya sean estas leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc. En los procesos de ordenamiento territorial en especial el de regularización de los asentamientos humanos de hecho, como punto de partida, es importante recordar que “El cambio climático es una de las problemáticas prioritarias a nivel global para todas las personas y agrupaciones comprometidas con la sostenibilidad del planeta, que demandan acción de parte de los gobiernos y tomadores de decisión” (Argudo 2020, 43).

Concientizar a la población que la problemática es real e inminente y que la población y los gobiernos a nivel mundial deben prepararse para enfrentar los cambios, que ya se están sintiendo a nivel global. Así, se lo refiere en el prólogo del resumen para responsables de políticas del Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático IPCC

En el informe se confirma que el calentamiento en el sistema climático es inequívoco y que muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios: la atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado (Grupo de Trabajo I al Quinto Informe del IPCC 2013, 5).

Si bien, los habitantes de las áreas urbanas y rurales han venido adquiriendo ciertos conocimientos y experticias que les ha permitido adaptarse a los cambios violentos y sin precedentes que se vienen generando hace veinte años aproximadamente, no resultan suficientes para enfrentar estos tipos de desafíos. Puesto que requieren de una intervención externa y planificada que permita evitar y reducir los daños sobre las personas y sus bienes, he aquí donde surge la necesidad de la adaptación que permitirá garantizar la seguridad de sus ciudades, comunidades y ecosistemas.

La Región de América Latina es una de las más urbanizadas del mundo. De acuerdo con datos de Naciones Unidas, aproximadamente el 80% de su población vive en ciudades (ONU-Hábitat, 2012). Esto tiene implicaciones fundamentales en el contexto del cambio climático en la medida en que, por un lado, las ciudades son responsables de buena parte de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y por otro lado, la concentración de personas, bienes y activos en un espacio relativamente restringido como es el caso de las ciudades, las expone a los efectos de desastres asociados a la variabilidad climática y al cambio climático (Lara Pulido y Zentella Gómez 2017, 8).

Corresponde dar la prioridad necesaria al fortalecimiento de las estrategias y procedimientos de adaptación al cambio climático en zonas urbanas, de manera especial hay que tratar de zanjear las complejas relaciones entre la causa que genera el cambio climático. La consecuencia en el área urbana y las soluciones o medidas que se deben adoptar para frenarlas, esto a través de acciones de adaptación que pueden ser de corto, mediano o largo plazo en razón de los recursos que se inviertan para esta causa. Acotamos que es necesario contar con una perspectiva más amplia y una participación inclusiva entre el gobierno central y seccional, la industria, los académicos y la población. Con la finalidad de buscar una verdadera implementación de políticas públicas referentes a atenuar y adaptar a la ciudad al cambio climático dentro de sus procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho.

El presente estudio analiza desde un enfoque descriptivo la normativa legal vigente y a partir de los hallazgos, presenta una crítica e ideas que permitan una mejor aplicación de las herramientas técnicas y legales en los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho del cantón Guayaquil. Además, se consolidan procesos que deberán estar inmersos en la prevención del cambio climático. Como objetivo general la tesina busca analizar la normativa vigente en el marco de los procesos de regularización de asentamientos humanos

de hecho y su aplicación en torno a respuestas para enfrentar el cambio climático en Guayaquil.

Los objetivos específicos plantean:

1. Discutir la relación entre asentamientos humanos de hecho y cambio climático como mecanismo para generar respuestas efectivas en contextos latinoamericanos.
2. Describir el marco normativo vigente en torno a la regularización de asentamientos humanos de hecho en el marco de los riesgos asociados a la ubicación de viviendas.
3. Analizar las principales fallas en la normativa legal a nivel nacional y aplicado a nivel local, señalando recomendaciones de política útiles en un contexto como el de Guayaquil.

Esta tesina aborda en su primer capítulo un debate teórico y jurídico para comprender a los asentamientos humanos de hecho en torno a las respuestas de política pública frente al cambio climático. Asociado esto, a los procesos de legalización y regularización de dichos asentamientos humanos en cumplimiento a la normativa legal vigente, reconociendo derechos y obligaciones en temas de hábitat y vivienda a las personas que se encuentran en posesión irregular de los predios. El segundo capítulo, analiza la situación actual de los procesos de legalización y regularización de los asentamientos humanos de hecho de la ciudad de Guayaquil, en torno a esto se analizan las respuestas gubernamentales en un marco normativo, definiendo fallas o brechas entre las medidas adoptadas y finalmente, formulando unas recomendaciones con el fin de obtener políticas más efectivas en contextos similares.



## **Capítulo 1. El cambio climático y los asentamientos humanos irregulares: El contexto ecuatoriano**

Este capítulo aborda un debate sobre el cambio climático y los asentamientos irregulares. En torno a este tema, se busca definir los principales elementos asociados al riesgo, la vulnerabilidad y las respuestas gubernamentales que buscan implementar los procesos de regularización en contextos de periferización urbana.

### **1.1. Cambio climático y la problemática de los asentamientos humanos de hecho: una revisión conceptual**

Según las Naciones Unidas establece que el cambio climático es la variación del clima de la tierra. Se producen principalmente por las acciones realizadas por el hombre, entre las actividades que provocan daños al ambiente y a los ecosistemas a nivel mundial encontramos “[...] quema de combustibles fósiles, pérdida de bosques y otras actividades producidas en el ámbito industrial, agrícola y transporte, entre otros, como consecuencia de una retención del calor del Sol en la atmósfera” (CEPAL 2023). Con el cambio climático se pueden producir desastres naturales que pueden afectar zonas o áreas alejadas de la ciudad y son utilizadas por personas que deciden asentarse informalmente, no tienen acceso a servicios básicos como energía eléctrica o agua potable. La expansión de estos asentamientos es preocupante ya que se encuentra fuera del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobierno Autónomos Descentralizados Municipales (PDOT).

Con relación a la adaptación al cambio climático, Jordan Harris en su *policy brief* que forma parte del proyecto Latina Adapta, nos dice:

[...] Los individuos y las organizaciones locales —gobiernos, empresas, entre otros— aplican su conocimiento sobre impactos reales o anticipados del cambio climático para modificar comportamientos y generar nuevas capacidades de acción. Al demostrar la efectividad de dichas acciones de adaptación ante los impactos anticipados o percibidos del cambio climático, se posibilitan procesos de replicabilidad y escalamiento de buenas prácticas (Harris 2019, 2).

En Latinoamérica es común que dentro de la planificación para enfrentar al cambio climático solo se tomen en cuenta las opciones que permiten reducir el impacto adverso que genera el cambio climático. Esto haciendo uso de la tecnología, modificando o cambiando los tiempos

de ejecución de ciertas acciones y a través de la construcción de infraestructura. En cambio, como nos lo dice Magrin: “[...] se ignoran las medidas que aumentan la capacidad adaptativa y reducen la vulnerabilidad subyacente relacionada con factores socioeconómicos (acceso a los recursos, disponibilidad de información y conocimientos) e institucionales” (Magrin 2015, 68). Es decir que, no se establece un trabajo enfocado a la sociedad y a la difusión del conocimiento en materia de prevención y enfrentamiento del cambio climático.

En gran parte de Latinoamérica y el Caribe, el crecimiento urbano desorganizado se ha generado por diversos motivos de índole social, económico o legal, incumpliendo el desarrollo urbano establecido por las autoridades locales. Siendo imposible proyectar el crecimiento urbano tornándose únicamente en un trabajo reactivo ante este problema constante, creándose así nuevos asentamientos informales o de hecho, con características de precariedad y ausencia de servicios básicos. Así coincide Bazant en su artículo Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana, en el cual expresa:

[...] las periferias urbanas es un fenómeno social y espacial que se repite de manera continua e interminable sobre el contorno de cualquier ciudad, independientemente de su aptitud para el desarrollo urbano o del deterioro ambiental que pueda ocasionar. Es una dinámica y cambiante línea virtual, que hace difícil establecer límites entre lo rural y lo urbano (Bazant 2010, 483).

Lo explicado con anterioridad va arraigado con los procesos de gobernanza que se llevan a cabo en Latinoamérica, incluidas las políticas públicas generadas por los diferentes niveles de gobierno de una nación. En razón de ello, es trascendental mencionar a Harris, Jordan, Reveco y Guerra, quienes afirman que

[...] el concepto de gobernanza ha evolucionado en el tiempo, desde un enfoque limitado a la manera de gobernar desde el sector público o el gobierno, hasta una conceptualización más amplia de la forma en que se toman decisiones, enfocado en las redes y dinámicas del poder entre múltiples escalas de administración y sectores en la sociedad (Jordan, Cristóbal y Guerra 2016, 7).

Por otra parte, el término expansión urbana es un “proceso de extensión del desarrollo sobre el territorio a un ritmo mayor que el crecimiento poblacional” (Lara, y otros 2016, como se citó en Ewing et al 2002, 40). El proceso de urbanización de los sectores de la urbe crea cambios ambientales que modifican el hábitat de la comunidad, es de suma importancia

mantener una planificación en el desarrollo urbanístico y la expansión de la ciudad como pieza fundamental en la adaptación al cambio climático. Por ello, es que “El proceso de urbanización en la región, que supera hoy el 80% de la población regional, ha generado una alta concentración de la población en las zonas urbanas, lo que ha ido de la mano de la pobreza urbana y de la desigualdad” (CEPAL 2017, 157).

Bien podríamos entender que “El problema reside en la falta de comprensión de la extensión de los impactos de una ciudad y en la ausencia de la adopción, de forma más generalizada, del concepto de servicios ambientales como elementos de estructuración de la gestión urbana” (Rodríguez, y otros 2007, 338). Las ciudades mediante el desarrollo de políticas públicas, infraestructuras, diseños urbanísticos y tecnologías buscan contrarrestar la crisis climática, “El 17% de la población mundial y el 33% de todos los habitantes urbanos, viven en asentamientos informales, entornos no planificados y viviendas precarias y, según ONU-Hábitat, se espera que para 2030 este número se duplique” (Vera y Sordi 2021,1).

La problemática de los asentamientos humanos irregulares o de hecho, como elemento de una expansión descontrolada del área urbana, representa un gran desafío para la mayoría de las ciudades de Latinoamérica. En su gran mayoría existe un vacío legal en las normativas que rigen nuestra región en referencia al límite entre lo urbano y rural, ya que las personas de bajos recursos al no encontrar una oferta acorde a sus ingresos, optan en algunos casos por la compra de inmuebles sin contar con la documentación legal y autorizaciones correspondientes- En otras prefieren invadir o asentarse de manera ilegal en predios que no les pertenece, en ambos casos se trata de predios ubicados en las periferias de las ciudades, en donde es complicado para la autoridad realizar los controles del uso del suelo de los mismos, estos sectores carecen de infraestructura mínima para desarrollar algún plan habitacional, sin previamente realizar una alta inversión; es decir no cuentan con servicios básicos, facilidades de movilidad, escuelas, hospitales ni con asistencia social por parte del estado, en razón de ello es el bajo costo de la tierra.

A qué nos referimos con vacío legal, pues al encontrarse estos sectores en el límite de lo urbano y lo rural, no es fácil aplicar la normativa que regula el uso de suelo urbano, y más bien se suele optar por la normativa agraria o de tierras rurales. Así las personas tratan de obtener documentos que respaldan la legalidad de la tenencia de la tierra, que en la mayoría de legislaciones está prevista, como por ejemplo en Ecuador y México, se puede reclamar la tenencia de un predio en área rural con una posesión mínima de 5 años. De igual manera,

podríamos referirnos a la prestación de servicios realizados por las empresas de energía eléctrica, telefonía, agua o de algún otro servicio, que una vez empiezan a planillar, ese documento en el que consta un nombre y una dirección, se torna en un documento de amparo en razón de la posesión. A pesar de que no exista un título de propiedad debidamente registrado en el Registrador de la Propiedad. Estos documentos dan tranquilidad a las familias de que se quedarán en el lugar y no serán desalojadas; y, a su vez, genera una obligación por parte de las autoridades seccionales de reconocer ese asentamiento humano precario y de mejorar su condición de vida, iniciando por la titularización de los predios a favor de los posesionarios.

### **1.1.1 Definición de los Asentamientos Humanos Irregulares en el marco de la legislación ecuatoriana**

Es menester definir a estos asentamientos humanos irregulares, informales o como la legislación ecuatoriana los ha definido *de hecho*; para ello, debemos revisar lo establecido en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), la misma que nos dice:

Se entiende por asentamiento de hecho aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos (Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, Ley Orgánica 2016, 15).

En el Ecuador, una de las características principales de los asentamientos humanos irregulares o de hecho, es el fraccionamiento ilegal del suelo, lo que contraviene lo establecido en los PDOT y genera la inseguridad jurídica al carecer de un título de propiedad legal. Para entender lo referente a fraccionamiento, volveremos la mirada hacia lo determinado en el artículo 470 del Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el mismo que establece:

El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso,

se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas.

Para quienes realicen el fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en las respectivas ordenanzas; sin perjuicio de las sanciones penales si los hechos constituyen un delito, en este último caso las municipalidades también podrán considerarse como parte perjudicada (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Ley Orgánica 2016, 132).

En razón de lo anteriormente expuesto, podemos entender que la división o el fraccionamiento del suelo, debe contar con aprobación del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y para la entrega del mismo, el propietario del inmueble debe dotarlo de infraestructura básica y vías de acceso. Contemplando también que en caso de incumplir este articulado se iniciarán las acciones de control que permitan las sanciones pecuniarias y legales correspondientes. En este punto, es importante mencionar que según lo establecido en el artículo 458 del COOTAD, dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados está la obligación de tomar

[...] todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Código Orgánico 2010, 128).

La determinación de zonas que deben formar parte de un proceso de regularización tanto físico como legal, debe ser realizada por los municipios dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), cumpliendo con la finalidad social y ambiental que debe tener el predio en relación con el plan de desarrollo urbanístico de la ciudad. Para ello se debe contar con un diagnóstico, que según el artículo 76 debe contener: “[...] la capacidad de integración urbana del asentamiento humano, la ausencia de riesgos para la población y el respeto al patrimonio natural y cultural, de conformidad con la legislación vigente” (Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, Ley Orgánica 2016, 16). Esta identificación de asentamientos humanos de hecho, se realizará a través de la declaratoria de regularización prioritaria, la misma que

[...] implica el inicio del proceso de reconocimiento de derechos o de la tenencia del suelo a favor de los beneficiarios identificados dentro de la zona, a través del derecho de superficie o de los mecanismos jurídicos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la regularización de asentamientos humanos de hecho (Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, Ley Orgánica 2016, 16).

En concordancia con lo manifestado, la regularización prioritaria que se debe dar a los asentamientos humanos de hecho y a la reubicación de asentamientos en zonas de riesgo no mitigables, se realizará mediante planes parciales, los mismos que tienen como finalidad la regulación urbanística y la definición de la gestión del suelo que es contemplada en los polígonos de intervención territorial de las zonas urbanas y de expansión urbana.

### **1.1.2. Procesos de regularización de Asentamientos Humanos Irregulares según la normativa legal vigente**

Continuando con el desarrollo del marco legal en el Ecuador, es relevante conocer los procedimientos y opciones que la ley ha establecido para regularizar asentamientos humanos irregulares o de hecho. En tal caso, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán dos opciones previstas en el COOTAD: a) la estipulada en el artículo 486, que hace referencia a la potestad de partición administrativa, la misma que plantea un procedimiento de regularización de asentamientos humanos consolidados de interés social a favor de los poseedores, en predios que se encuentren proindiviso. Es decir que estos propietarios no han cumplido con los permisos de fraccionamiento del suelo y no cuentan con títulos de propiedad individuales de cada uno de los lotes.

Sin embargo, son los titulares legales del predio, comúnmente a través de escrituras de compraventa globales suscritas por todos los habitantes del lugar. Ellos, deberán cumplir con los requisitos establecidos en este artículo y las ordenanzas que se creen para la ejecución del mismo, siendo que el Cabildo emitirá su respectiva resolución de partición administrativa y adjudicación, solucionando así el problema de la tenencia legal de la tierra y permitiendo que, en caso de hacer falta, se atiendan las necesidades básicas de sus habitantes. Es relevante mencionar, que en la realidad del Ecuador este tipo de asentamientos humanos irregulares cuentan con un grado de acceso a infraestructura y servicios básicos y su gran mayoría no se encuentra en las periferias de las ciudades.

b) La segunda opción, es la establecida en el artículo 596, en donde se determina la figura de la expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano puede declarar de utilidad pública e interés social los predios en los que se ha identificado un asentamiento humano irregular consolidado, con la finalidad de dar los servicios básicos y titularizar el dominio de los poseedores, dándole una seguridad jurídica a la tenencia de la tierra que ostentan estas personas. Esta expropiación a la que se hace referencia, deberá seguir los procedimientos legales establecidos tanto en el COOTAD como en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Empero tendrá ciertas particularidades que facilitan el trámite de expropiación al tratarse de atender un tema social, dentro de dichas particularidades menciona que: no hace falta contar con el certificado de disponibilidad presupuestaria, el mismo se sustituirá con el informe de financiamiento correspondiente. La máxima autoridad puede disponer la ocupación inmediata del inmueble sin consignación previa. El pago del justo precio se podrá realizar a través del financiamiento que se adecue a la realidad socioeconómica de los poseedores y está podrá ser a través de títulos de créditos con vencimiento semestrales con un plazo de hasta 25 años. El último numeral de este artículo, también prevé que los predios donde existan asentamientos humanos irregulares consolidados y estos sean de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, podrán realizarse ventas directas a favor de los poseedores, obviando los procesos de subasta exigidos en la ley.

Cuando se trata de procesos de regularización de asentamientos humanos irregulares en zonas rurales, se cuenta con la posibilidad contemplada en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. En su artículo 54 establece:

La Regularización de la posesión sea agraria o de vivienda es el conjunto de acciones determinadas en esta Ley, para legalizar, titular, redistribuir o reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural estatal. La regularización agraria es competencia exclusiva de la Autoridad Agraria Nacional y o el ente rector de hábitat y vivienda, según corresponda y la regularización de vivienda es competencia exclusiva del ente rector de hábitat y vivienda (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016, página 22).

Así mismo, este artículo señala que esta regularización se refiere al proceso de titulación de tierras rurales de propiedad del Estado y se realizará a favor de personas naturales u

organizaciones campesinas, que se encuentren en posesión ininterrumpida de la tierra por no menos de 5 años.

También es importante mencionar, que este proceso concluye con una adjudicación emitida por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), la misma que constituye justo título a favor del posesionario. Esto a raíz de las reformas que se aprobaron por parte de la Asamblea Nacional a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS), que, en sus Disposiciones Reformatorias primera y segunda, permite actualmente que el MIDUVI como ente rector en materia de hábitat y vivienda, pueda titularizar los predios en zonas rurales que tengan fines habitacionales.

Dentro de este marco de regularización, el Ecuador viene trabajando en un proceso de reconocimiento de derechos y por establecer una política pública que ampare a la población contra las consecuencias del cambio climático. Así pues, uno de esos elementos es la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador – ENCC. Esta cuenta con la participación del Comité Interinstitucional del Cambio Climático, teniendo como objetivo instaurar medidas preventivas, que permitan incrementar la posibilidad de respuesta ante las afectaciones de carácter ambiental, social y económico causadas por el cambio climático. Se determinó como prioridad para la adaptación al cambio climático en el Ecuador en el numeral 4.1.7 de la ENCC a los Asentamientos Humanos, manifestando que el impacto que pudiese generar el cambio climático depende de la ubicación y el nivel de vulnerabilidad de esta parte de la sociedad y que:

La mayor ocurrencia de inundaciones, incendios forestales, deshielo de glaciares, alteraciones en la producción de alimentos y energía, deslizamiento de suelos o movimientos en masa, incremento de la incidencia de enfermedades originadas en vectores, son ejemplos de efectos del cambio climático que presentan particular afectación en los asentamientos humanos, en donde se podrían evidenciar más intensamente pérdidas económicas y de vidas humanas por la concentración de la población en estos sitios (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. 2012, 29).

De igual manera, en esta Estrategia Nacional de Cambio Climática del Ecuador se ha identificado que las consecuencias del cambio climático serán de gran escala en los sectores donde existe una población pobre, ya que, estos tienen una baja o nula posibilidad de adaptación a las nuevas circunstancias que se generan, empeorando esta situación el aumento



acelerado demográfico y la falta de oportunidades para adquirir una vivienda, lo que desemboca en la conformación de grandes masas humanas viviendo de manera precaria ante la falta de infraestructura y servicios básicos, condiciones que desencadenan en riesgo para la población.

## **1.2. Metodología**

El presente trabajo se realizará aplicando la metodología de investigación deductiva, al presentar premisas sobre la gobernanza y políticas públicas nacionales y locales sobre los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho y el cambio climático. Partiendo desde el crecimiento desordenado de las ciudades, analizando concretamente la situación del cantón Guayaquil, pasando por el cumplimiento de las directrices internacionales y la normativa legal vigente. Para concluir con un criterio y resultados de la aplicación de dicha normativa y cuáles son las acciones de prevención del cambio climático que se han tomado en la ciudad de Guayaquil.

Así mismo, el nivel de investigación será descriptivo, detallando las características y realidad de la normativa sobre los procesos de regularización, la situación social de las personas inmersas en esta problemática y las acciones de prevención del cambio climático que el gobierno central y seccional ha tomado hasta el momento. De igual manera, será explicativo, tomando como tema general las políticas públicas que el Ecuador ha diseñado sobre asentamientos humanos de hecho y cambio climático, desarrollando diferentes aspectos o subtemas de las mismas, ampliando y aclarando la situación de estos sectores que en la mayoría de casos se encuentra invisibilizado ante algunas autoridades y la misma sociedad.

Además, a partir del método exegético, consistiendo principalmente en el estudio de las normativas legales vigentes, sean estas Leyes, Reglamentos, Ordenanzas, Resoluciones, etc., considerando el sentido literal y gramatical que los compone. Esto permitirá emitir una interpretación crítica de su aplicación, analizar su efectividad y nivel de cumplimiento, siendo un método normalmente usado en un trabajo investigativo jurídico social y permitiendo presunciones personales de tipo subjetivo, que serán aplicadas en la elaboración del presente documento.

Dentro de las técnicas usadas para recolectar información, se realiza una recopilación bibliográfica o documental, con el fin de obtener conocimientos que permitan ratificar hipótesis sobre el cambio climático y los asentamientos humanos de hecho. Además de contar

con datos históricos y estadísticos para un mejor análisis, dicha acción se realizará a través de la revisión de libros, artículos científicos, cuerpos legales, páginas webs, *policy brief*, repositorios digitales, entre otros. Es importante mencionar, que el área espacial identificada corresponde a los asentamientos humanos de hecho del cantón Guayaquil, conteniendo sus principales problemas técnicos, jurídicos y sociales.

Se estableció como objeto de estudio del presente documento a la ciudad de Guayaquil, la misma que forma parte de la provincia del Guayas, por ser uno de los cantones más poblados del Ecuador. También, por su ubicación geográfica, como ciudad costera o litoral y lo que representa ante el cambio climático; y, su situación actual sobre la cantidad de invasiones o asentamientos ilegales y de los asentamientos humanos de hecho que ya se encuentran en procesos de regularización por parte del Municipio de Guayaquil. Además, es de suma importancia conocer que en este cantón actualmente el Gobierno Central a través del MIDUVI también se encuentra dentro de un proceso de legalización. Esto porque durante el transcurso de los años el poder Legislativo del país, en figura de los congresistas y actualmente asambleístas, han aprobado un sin número de leyes que tienen por objetivo la legalización de estos asentamientos humanos irregulares. Claro ejemplo, es el sector denominado Monte Sinahí, que corresponde al asentamiento humano de hecho más grande que tiene el país y que desde el año 2013 se encuentra en proceso de regularización por parte del estado, ahondaremos más en el siguiente capítulo de este trabajo, con la finalidad de analizar y establecer las acciones tanto del gobierno seccional como del ejecutivo en la ciudad de Guayaquil.

## **Capítulo 2. Asentamientos humanos irregulares en la ciudad de Guayaquil**

Dentro de este capítulo realizaremos el análisis de los procesos de legalización y regularización de asentamientos humanos irregulares o de hecho que se llevan a cabo en la ciudad de Guayaquil. Estos tanto por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal como del Gobierno Central, haciendo énfasis en el accionar de las instituciones en cumplimiento del marco jurídico existente, en el cual podremos observar lo positivo del proceso y sus problemas y/o deficiencias.

### **2.1 Antecedentes y presentación del caso de estudio**

Guayaquil es una ciudad ubicada en la región costera del Ecuador. Debido a su proximidad con el mar, esta ciudad se encuentra expuesta a los efectos del cambio climático, como ejemplo de afectaciones tenemos: el aumento del nivel del mar, la intensificación de las lluvias e inundaciones. En los últimos años, la ciudad ha experimentado un rápido crecimiento poblacional, lo que ha permitido la aparición de asentamientos humanos en áreas no contempladas en los planes de ordenamiento territorial, y en algunos casos estas se encuentran en riesgo. En Guayaquil, la situación de estos habitantes es muy preocupante debido a la vulnerabilidad de la ciudad ante los efectos del cambio climático. En esta ciudad como parte de las políticas públicas ante la falta de planes habitacionales, se encuentra legalizando y regularizando asentamientos humanos irregulares o de hecho, con la finalidad de disminuir la falta de vivienda y a su vez previniendo y enfrentando los riesgos a causa del cambio climático. El objetivo de este proceso, a más de la titularización de la tenencia de la tierra, es poder brindar legalmente servicios básicos a las personas que habitan en estas áreas, incluyendo agua potable, saneamiento, energía y transporte.

Según los datos proporcionados por la Mgs. Ileana Alcívar, Directora Técnica de Gestión Institucional de la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (STPAHI), en el Cantón Guayaquil se han identificado 63 asentamientos humanos irregulares. Estos con diferentes características en cada uno de ellos, siendo el común denominador la precariedad en la vivienda y falta de servicios básicos. También resalta que, existen muchos sectores en proceso de regularización por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. Sin embargo, estos procesos en su gran mayoría solo otorgan la titularización de la tenencia de la tierra y queda pendiente el dotar de infraestructura y servicios básicos. Por lo tanto, se siguen manteniendo como asentamientos

humanos irregulares hasta que se mejore la situación habitacional de las comunidades que viven en estos sectores (Entrevista a Mgs. Ileana Alcívar, 31 de marzo de 2023).

Como se puede observar, la ciudad de Guayaquil presenta una problemática que permite realizar un análisis sobre los procesos de regularización de asentamientos humanos irregulares como una medida disruptiva en las estrategias para enfrentar el cambio climático. Estas acciones van encaminadas a través de la política pública emanada desde el gobierno central, normativas legales de carácter nacional y de las ordenanzas y resoluciones emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil. Esta normativa contempla en parte de su articulado, disposiciones de acción que permiten enfrentar los desafíos que se dan en razón del cambio climático. Además, en la ciudad de Guayaquil se encuentra el asentamiento humano irregular más grande a nivel nacional. Según el Atlas de Estudio espacial de los asentamientos humanos informales: Caso Monte Sinahí, este sector tendría una superficie de 781,76 hectáreas y una población de aproximadamente 138.000 habitantes, esto en razón de la expansión urbana informal que

[...] sin una planificación previa, consecuencia entre otros factores de la falta de una oferta de vivienda para los sectores con ingresos económicos bajos, el fenómeno de migración del campo a la ciudad, la falta de control por parte de las autoridades estatales y locales, así como la proliferación de la venta informal de terrenos (Hidalgo, y otros 2022, 17).

## **2.2 Procesos de legalización y regularización de los asentamientos humanos de hecho en la ciudad de Guayaquil**

La Constitución Política de la República del Ecuador en su artículo 14 reconoce el Derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además, declara el interés público en la preservación del medio ambiente. Por otro lado, la LOOTUGS define las condiciones para la planificación y ordenamiento del territorio, considerando los impactos ambientales y sociales que puedan surgir. La Política Pública en relación al hábitat y la vivienda, y específicamente enfocada en la prevención, ordenamiento y control de los asentamientos humanos irregulares, corresponde no solamente a enunciados, si no a un conjunto de acciones administrativas en busca de cumplir los objetivos, directrices y lineamientos que se han planteado a lo largo de los Planes Nacionales de los diferentes gobiernos.

Actualmente se encuentra vigente el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, el mismo que enuncia en las Directrices de la Estrategia Territorial Nacional, en su acápite lineamientos territoriales en su directriz segunda de la Gestión del Territorio para la Transición Ecológica, como política pública la establecida en el literal e sobre la actividad económica sostenible y subliteral e3: “Regular los asentamientos humanos en las zonas de planificación diferenciada, consideración sus límites biofísicos y patrimonio natural” (Secretaría Nacional de Planificación 2021, 37). De igual manera, en lo determinado en el literal g de la gobernanza para la sostenibilidad subliteral g5: “Titularizar y regularizar la propiedad del suelo de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno” (Secretaría Nacional de Planificación 2021, 39). Así mismo, la directriz tercera que versa sobre la articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades locales, literal h sobre la desconcentración y descentralización subliteral h1: “Fortalecer la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización para la complementariedad del ejercicio de las competencias en el territorio” (Secretaría Nacional de Planificación 2021, 40).

Si bien existe una competencia general sobre el hábitat y vivienda que tiene el Estado central a través de su ente rector. No es menos cierto, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos, tienen la competencia del uso, gestión y control del suelo a través de las acciones que permitan el cumplimiento e implementación de los planes de ordenamiento territorial establecido para cada una de sus circunscripciones, así Fernandes nos indica que: “La responsabilidad de formular y promover políticas de regularización está directamente vinculada a la cuestión de quién tiene el poder para regular el desarrollo de suelos urbanos” (Fernandes 2011, 23). El Ecuador a través de su marco jurídico, ha designado como ejecutor de esta competencia y de las políticas públicas que la enmarcan, a los gobiernos locales, dejándose como salvedad la posibilidad de una intervención de dicha competencia por parte del ente rector de hábitat y vivienda en caso de que no se cumpla con estos procesos de regularización, tal y como lo establece la Disposición Transitoria octava de la LOOTUGS.

Sin embargo, como ya lo hemos manifestado con anterioridad, en el transcurso del tiempo la Función Legislativa, sea a través del Congreso Nacional o de la actualmente Asamblea Nacional, aprobó varias leyes especiales de legalización que imperativamente establece que los Municipios procedan al reconocimiento de derechos de tenencia a favor de los

poseionarios de los predios en los que se encuentran, a pesar de que el uso de suelo de estos sectores no están reconocidos dentro de la planificación territorial de estos cantones.

Las políticas públicas de regularización y legalización afrontan los problemas de las realidades socioeconómicas, ambientales, uso de suelo y de reconocimiento legal de la tierra, en el caso de Guayaquil estas realidades corresponden a los asentamientos humanos de hecho del área urbana; ante ello, nuevamente podemos citar a Fernandes, quien establece que “[...] las políticas de regularización promueven la justicia social y compensan desigualdades históricas” (Fernandes 2011, 21). Es decir, que los procesos de regularización buscan una solución al desarrollo urbano informal y un reconocimiento de derechos para los pobres que habitan en las grandes ciudades, en este contexto, Guayaquil no es una excepción, con su cerca de 2´700.000 habitantes, según la proyección del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo INEC, tiene un número alto de personas que han habitado y habitan en sectores informales.

Esta ciudad, a lo largo de su historia ha sufrido del proceso social de invasiones y del crecimiento del territorio urbano del cantón de manera incontrolada, a lo que el Municipio únicamente ha reaccionado a través de regularización y legalización de los asentamientos informales que se generaban, sin realizar trabajos permanentes de control que permitan sancionar administrativa y judicialmente a las personas que incurran en el cometimiento de este tipo de infracciones. Sin embargo, hace alrededor de 10 años se viene estableciendo una política pública de prevención y control por parte del Gobierno Nacional y del Gobierno Autónomo Descentralizado, lo que ha permitido que no exista un número alto de nuevos asentamientos ilegales ni la expansión de asentamientos informales que ya se han encontrado consolidados.

Así, el Concejo Municipal de Guayaquil el día 10 de septiembre del año 2020 aprobó la *Ordenanza que crea en la Dirección de Planificación Urbana, Proyectos y Ordenamiento Territorial, a la Unidad de Prevención de Invasiones y Asentamientos Ilegales*, la misma que fue sancionada y promulgada el 16 de septiembre del año 2020; dicha ordenanza, en su artículo 2 establece como objeto de esta unidad la identificación de zonas o sectores propensos o sujetos a invasiones y la ejecución de las acciones administrativas y legales necesarias que impidan que se originen o se expandan los asentamientos ilegales en el cantón Guayaquil, contribuyendo así a la erradicación del tráfico de tierras.

El Municipio de Guayaquil a través de su órgano legislativo y su máxima autoridad, ha venido implementando ordenanzas que establecen las normativas y los procesos de regularización de los asentamientos humanos de hecho que se han identificado en la ciudad. Desde el año 2013 hasta la presente fecha se han emitido 7 ordenanzas de legalización y/o regularización de asentamientos informales, de las cuales 2 de ellas norman el proceso establecido en la Ley 88 (Monte Sinahí), la que estudiaremos más adelante; y, 5 ordenanzas hacen referencia a otros asentamientos humanos precarios que necesitaban desde hace algún tiempo atrás la atención del cabildo, los mismos que serán analizados a continuación:

*Ordenanza Especial y única de regularización de los sectores definidos en la presente normativa municipal*, aprobada por el Concejo Municipal el 18 de julio del año 2013, Sancionada por el alcalde Jaime Nebot con fecha 24 de julio del año 2013. En su artículo 1, se establece que el ámbito de aplicación es únicamente para los siguientes sectores: Voluntad de Dios, Sergio Toral 2, Janeth Toral, El Consuelo y en Data de Posorja 10 barrios: San José, Brisas del Mar, San Vicente, Santa Clara, San Francisco, Nuestra Señora de Lourdes, Las Acacias, Huancavilca, San Antonio, La Dolorosa. En su artículo 2, se esboza una primera definición de asentamientos humanos de hecho consolidados, al referirse a

[...] aquellos asentamientos humanos masivos compactos y existentes hasta el 19 de octubre de 2010, fecha de vigencia del COOTAD, en una proporción superior al 70% de su área de ocupación, y virtualmente inamovibles, so pena de grave afectación a las familias que habitan en tales asentamientos (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2013, 6).

De igual forma, en su artículo 4, se estableció que la adjudicación de los lotes:

[...] procederá a favor de todos aquellos posesionarios que tengan una posesión ininterrumpida, lo cual incluye una vivienda construida, existentes al tiempo de vigencia del COOTAD, esto es, al 19 de octubre de 2010[...] (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2013, 6).

Lo determinado en la Disposición General de esta ordenanza, refiere que:

[...]todas las solicitudes de regularización presentadas y las que en el futuro se presenten en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, serán rechazadas por el órgano competente de la Municipalidad (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2013, 7).

De alguna manera, el cabildo trató de prevenir que se generen nuevos asentamientos humanos de hecho, impidiendo su regularización, pero esto lo que ocasionó es que se le negaran los derechos adquiridos en varios de estos asentamientos, negándose de plano sin un análisis o estudio técnico y legal previo la posibilidad de iniciar dicho proceso, generando así que estas personas no cuenten con servicios básicos, ni recolección de basura, ni tratamiento de aguas servidas, lo que influyó directamente en la vida de ellos y en el medio ambiente.

*Reforma a la Ordenanza Especial y única de regularización de los sectores definidos en la presente normativa municipal*, aprobada por el Concejo Municipal el 8 de agosto de 2013 y Sancionada el 9 de agosto de 2013. En su artículo único se excluyó del sector Voluntad de Dios, el área que ha sido objeto de declaratoria de utilidad pública del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en las partes que sean incompatibles con lo dispuesto en la ordenanza aprobada en julio del año 2013. En este caso, esta ordenanza realiza una actualización al área de regularización del sector conocido como Voluntad de Dios, y debido a que en la Ley 88 se estableció que el MIDUVI podrá iniciar los procesos de legalización en los predios de su propiedad o que hayan sido declarados de utilidad pública, el pleno del Concejo Municipal decidió reformar el polígono de intervención municipal.

*La Ordenanza Especial de regularización de nuevos asentamientos humanos y normas generales aplicables a todo proceso de titularización*, aprobada por el Concejo Municipal de Guayaquil en sesión de fecha 20 de febrero de 2019 y sancionada por el alcalde Jaime Nebot en fecha 25 de febrero de 2019. En el artículo 1 se establecen los asentamientos humanos de hecho que deberán ser regularizados, los mismos que se han anexado a través de 35 planos y láminas que contienen los respectivos polígonos; de igual manera, en su artículo 2 se establece la definición de los asentamientos de hecho consolidados, refiriendo que son “[...] aquellos asentamientos humanos masivos compactos y existentes, en una proporción superior al 70% de su área de ocupación de los predios, y virtualmente inamovibles, so pena de grave afectación a las familias que habitan en tales asentamientos” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2019, 7).

Al analizar la presente ordenanza, podemos observar que se mantiene el porcentaje para determinar la consolidación de un asentamiento humano de hecho, sin embargo, se ha modificado la temporalidad que en la anterior ordenanza refería al año 2010 y que en esta nueva ordenanza según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5, el beneficiario deberá demostrar la posesión de una vivienda construida al 31 de diciembre de 2016. La Disposición



General Primera de la ordenanza, ha establecido que al existir una observación por parte de la Dirección de Gestión de Riesgos u otra Dirección del Municipio o institución pública, sobre la necesidad de realizar alguna obra que permita mitigar el riesgo que pueda presentar el lote, antes de proceder a la titularización del mismo, el propietario bajo su responsabilidad deberá acatar dichas observaciones. De esta manera, se prevén los trabajos que minimicen o desaparezcan el riesgo de habitar en un lote, evitando que ocurran otros tipos de desastres que afecten a los habitantes del sector.

*La Ordenanza Especial de regularización de asentamientos humanos y normas generales aplicables al proceso de titularización*, aprobada por el Concejo Municipal de Guayaquil el 17 de diciembre del año 2020 y sancionada por la alcaldesa Cynthia Viteri de fecha 23 de diciembre del año 2020 y publicado en la Edición Especial No. 1434 del Registro Oficial de fecha 30 de diciembre de 2020. En su artículo 1 identifica los asentamientos humanos de hecho a través de los anexos de los que constan 10 planos y/o láminas de sectores que deben ser regularizados. En el tema de la consolidación y temporalidad, esta ordenanza al igual que la anterior mantiene los mismos parámetros sin ningún tipo de variación. Así mismo, ha mantenido las disposiciones que fueron emanadas en la normativa del año 2019.

*La Ordenanza que modifica los elementos temporal y material del requisito de posesión requerido para ser beneficiario de la adjudicación de bienes inmuebles municipales situados en sectores amparados por Leyes, Decretos Legislativos y Supremos u Ordenanzas que facultan su titularización a favor de sus poseionarios*, aprobada por el Concejo Municipal de Guayaquil el 28 de octubre del año 2021 y sancionada por la alcaldesa de Guayaquil Dra. Cynthia Viteri, de fecha 4 de noviembre del año 2021. El artículo 1 determina que la posesión se debe entender como todos los actos que se realicen sobre el inmueble con ánimo de señor y dueño, prohibiendo las interpretaciones restrictivas y en su segundo inciso se establece que para obtener esta calidad deberá haber realizado uno de los siguientes actos:

[...] i) el mantenimiento y conservación del inmueble; ii) la asunción de cargas propias como pago de impuestos y tasas; iii) construcciones parciales o inconclusas en el inmueble, al momento de efectuarse las encuestas socioeconómicas; y, iv) solicitud de instalación de medidores de servicios básicos, cuando aplique; entre otras (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2021, 8).

El artículo 2 establece que la temporalidad de la posesión material del lote debe ser a fecha 31 de diciembre de 2020.

Las cinco ordenanzas de regularización que hemos revisado detallan un total de 59 sectores o polígonos en los que se han identificado asentamientos humanos de hecho. Este proceso que se inició desde el año 2013 ha traído varias mejoras a los barrios y a sus habitantes, ahora cuentan con servicios básicos como energía eléctrica y en algunos casos con agua potable y alcantarillado, también se han construido aceras, bordillos y vías, se han ejecutado obras públicas como parques, áreas verdes, mitigación de riesgo, etc. todo esto dentro de una política de regularización de asentamientos informales que el Municipio de Guayaquil viene implementando. Sin embargo, aún no se ha concluido con el cien por ciento de este proceso, ya que aún se continúa con el levantamiento de información de los beneficiarios y en algunos casos por desinterés u omisión de los poseionarios no concluyen sus procesos de regularización siendo imposible titularizar los predios a su favor.

### **2.2.1 Proceso y resultados de la legalización del asentamiento humano de hecho Monte Sinahí**

En la ciudad de Guayaquil, existe un sector que es legalizado tanto por el Municipio como por el estado central, establecido así a través de una normativa especial, la *Ley de legalización de la tenencia de tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción Territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo*, también denominada Ley 88, esta ley que se promulgó por primera vez en el año 2007 con la finalidad de que los Municipios de Guayaquil, Samborondón y El Triunfo, declaren de utilidad pública, para fines de orden social eminentemente de vivienda, expropiando a favor de los Municipios los predios en los que se encontraban los 66 sectores detallados en dicha normativa. A pesar de ello, el Municipio de Guayaquil, no pudo cumplir con lo establecido y no procedió a la Legalización del sector establecido en el numeral 36, al que se nombró como Monte Sinahí, esto debido a que, los linderos detallados no correspondían a la realidad física del sector y no permitió establecer el polígono de intervención por parte de las autoridades seccionales.

Ya para el año 2013, surge una reforma a la Ley 88 que establecería de manera correcta a través de coordenadas geográficas el asentamiento de hecho *Monte Sinahí* y tres nuevos sectores: Trinidad de Dios, Canelar-Olguita, 26 de Agosto-Realidad de Dios. Según lo expresado por la Mgs. Ileana Alcívar, dentro de la entrevista mantenida, se conoce como Monte Sinahí a la unión de estos cuatro polígonos de asentamientos de hecho con un total de 781 hectáreas, ya que, el sector como tal se encuentra dividido en 38 cooperativas, las

mismas que no cuentan con personería jurídica pero así se han autoidentificado las personas que habitan en cada uno de los sectores, a su vez, estos sectores se dividen en dos, el primero el que es competencia de legalización del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda con alrededor de 516 hectáreas y el segundo a cargo del GAD Municipal del Cantón Guayaquil con un aproximado de 216 hectáreas. En estos sectores, según los datos presentados en el Atlas de Estudio espacial de los asentamientos humanos informales: Caso Monte Sinahí, hay una población aproximada de 138.165 habitantes hasta el año 2021.

Con esta información, podemos establecer que Monte Sinahí es el asentamiento humano de hecho más grande que existe en el Ecuador y al ser así, el impacto social y ambiental que genera el mismo es de suma importancia para la ciudad y para el país. Así pues, de los sectores que le corresponde legalizar al Estado Central a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, esta cartera de estado ha identificado un total de 13.690 predios en dichos sectores, de los cuales 10.890 cumplirían con todos los requisitos que se han establecido dentro del proceso de regularización, sin embargo, solo 9.954 son considerados como lotes legalizables, ya que 936 cuentan con limitantes de diferentes características, tales como riesgo o algún proceso legal pendiente, el MIDUVI señala que “[...] Con corte al 31 de diciembre de 2021 se han adjudicado 7.836 títulos de los 9.954, es decir un 78.7% de la totalidad de los predios que legalmente se pueden regularizar” (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda 2022,1).

En cuanto, a los sectores que le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil, se ha intervenido en cumplimiento a las reformas de la Ley 88, y se pudo identificar 5.247 familias que habitan en la parte que debe ser legalizada por el Municipio, de este universo encontramos que “[...]la Dirección de Terrenos gestionó la titularización de 3.428 posesionarios de terrenos; el resto está en proceso de legalización” (GAD Municipal de Guayaquil 2022, 1). Esto es el 65.33% de la totalidad de lotes que deben ser regularizados, datos obtenidos hasta agosto del año 2022.

### **2.2.2 El cambio climático y los asentamientos humanos de hecho: Un análisis a partir del caso Guayaquil**

Los asentamientos humanos de hecho que no han sido identificados y peor aún regularizados, no cuentan con una política pública de gestión y control de la calidad de vida de sus habitantes, es decir, no cuentan con servicios básicos, recolección de basura, fácil acceso a la

salud y educación, espacios de recreación y áreas verdes; y, en muchas de las ocasiones, se asientan en zonas de riesgo tales como cerros, canales, esteros, etc. Entonces, en un asentamiento informal de aproximadamente 130.000 habitantes, como el caso de Monte Sinahí, ¿Cómo hacían con los desperdicios y desechos que se generaban?, ¿Cómo se abastecen de agua? ¿Cómo tenían energía eléctrica?

Al encontrarse fuera de la planificación de la ciudad, se carece de la infraestructura pública mínima y de la oferta de los servicios básicos y de saneamiento. Estas familias, al no contar con un sistema de recolección de basura y de desechos, la quemaban o la depositaban como relleno en canales naturales; en relación a los servicios básicos, en todo el asentamiento se daba el hurto a través de líneas clandestinas de energía eléctrica y de agua, no existen planes de mitigación del riesgo existente o de una posible reubicación, esto solo como ejemplo del impacto que estos sectores tienen sobre el medio ambiente y la afectación que reciben a consecuencia del cambio climático, exponiendo a esta comunidad a riesgos de salud y de catástrofes naturales, aquí radica la importancia de la visibilización de la población de los asentamientos informales ante la sociedad y sus autoridades, y que, de manera inmediata se pueda resolver la regularización de estos.

Guayaquil, como muchos otros lugares del mundo, está lidiando con el desafío del cambio climático, y la regularización de los asentamientos humanos de hecho es una de las medidas que se están implementando para hacer frente a este problema, más aún cuando los efectos del cambio climático tiene un mayor impacto sobre los asentamientos informales al ser más vulnerables a los desastres, así nos lo dice Vera y Sordi (2020, 31): “Paradójicamente, aunque los asentamientos informales contribuyen poco a las emisiones de gases de efecto invernadero, son los más vulnerables al impacto del cambio climático”.

Para finalizar, es importante considerar y hacer conciencia de lo aseverado por Felipe Vera y Jeannette Sordi en su estudio Ciudades Sostenibles, la misma que afirma:

En 2050 más de 1.600 millones de personas, que vivirán en más de 970 ciudades, enfrentarán condiciones de calor extremo sostenido de más de 35°C (95°F) durante 3 meses consecutivos. De ellas, 215 millones serán personas que vivirán en condición de pobreza, en más de 230 ciudades (Vera y Sordi 2020, 40).

### **2.2.3 Fallas o vacíos en la normativa legal dentro del proceso de regularización de los asentamientos humanos de hecho en la ciudad de Guayaquil**

Si bien tanto el MIDUVI, como Gobierno Central, y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil, como Gobierno local, han implementado normativas legales para iniciar los procesos de regularización, se debe mencionar que, las normativas nunca serán suficientes hasta que no se implementen y se cumplan en su totalidad y tengan como objetivo que no existan asentamientos humanos precarios en la ciudad de Guayaquil. en referencia a la Ley 88, regularización del asentamiento humano de hecho más grande del país Monte Sinahí, existen vacíos legales en cuanto al proceso de adjudicación y a la reubicación que se debe dar a los poseedores que se encuentran en zonas de riesgo no mitigable, al ser una competencia del municipio el tema de riesgo, la ley no es clara si el MIDUVI debe o no realizar la reubicación de las familias que se encuentran asentadas en zonas de riesgo en el predio que le corresponde legalizar.

Otra observación, es la dificultad de traspasar o transferir ese derecho de legalización o de posesión del predio a favor de un familiar o tercero cuando no se cumple con los requisitos establecidos, ya que, si no se encuentra un poseedor no se podrá legalizar y ese predio quedaría en el limbo, siendo del Estado, pero en posesión de otra persona diferente a la que no se podría venderle. Además, con la última reforma de noviembre del 2022, se ha renovado la expectativa de los poseedores que no podían ser legalizados anteriormente, ya que ahora se permitirá la venta directa de lotes a favor de estos, pero hasta la presente fecha no se cuenta con el reglamento que viabilice tal disposición.

En cuanto a las ordenanzas emitidas por el Concejo Municipal, a pesar de existir iniciativas de regularización de asentamientos humanos irregulares en la ciudad, estas no solucionan la falta de política pública de acceso a la vivienda de los habitantes informales de la urbe; de la normativa esbozada, es necesario que las ordenanzas contengan un procedimiento más claro en cuanto al proceso de expropiación especial y de la manera de cancelar los valores de los inmuebles declarados de utilidad pública y de interés social a favor de sus propietarios y de cómo dichos predios se transfieren legalmente a favor del Municipio y este a su vez adjudique a favor de los poseedores; además, existirían muchos más asentamientos que hasta el momento no son identificados por el GAD Municipal y habiendo cientos de familias invisibilizadas ante las autoridades, por lo que es necesario un nuevo levantamiento de

información y una actualización del Plan de Uso y Gestión del suelo en referencia a los asentamientos humanos de hecho del cantón.

En ambos casos las normativas citadas, han tratado de enfrentar el cambio climático a través de la regularización de asentamientos informales, tratando de minimizar las consecuencias del mismo, que generalmente golpea con mucha fuerza a los sectores más pobres de la sociedad, tal y como es el caso de este tipo de asentamiento humanos. La ley y las ordenanzas permiten que se identifiquen las zonas de riesgo mitigables y no mitigables, se designe áreas verdes y de protección ecológica y se determina la reubicación de las familias que no pueden ser regularizadas; sin embargo, en territorio no se cumple con toda la normativa establecida, no se planifica una intervención integral con construcción de calles, drenaje, recolección de desechos, servicios básicos, construcción de obras que mitiguen el riesgo de ciertos sectores y la reubicación en los que no puede ser mitigable dicho riesgo, por ello el proceso de regularización está incompleto mientras exista precariedad en la vivienda y en el acceso a los servicios básicos, siendo una deuda pendiente aún del Estado y del Municipio con las familias que se encuentran en estos asentamientos humanos de hecho.

En razón al análisis y estudio realizado es posible presentar observaciones o recomendaciones para que los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho se vuelvan viables y así permita tanto al gobierno central como al seccional visibilizar la población que necesita de obras de infraestructura que mitigue el riesgo existente, se doten de servicios básicos y áreas verdes, se determine zonas de protección ecológica, se logre una eficiencia en el uso del agua y la energía eléctrica, y se recoja de manera óptima los desechos sólidos, en cada uno de los sectores de las ciudades del Ecuador y en especial de Guayaquil:

1.- Reforma al artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en razón de que este artículo debe presentar de manera detallada el proceso especial de regularización de asentamientos humanos de hecho que se encuentren en zonas urbanas y de expansión urbana, siendo menester que se explaye en el proceso de expropiación y el pago correspondiente; en el justo precio, en la valoración del inmueble en el que se encuentre el asentamiento informal, permitiendo la valoración por debajo del avalúo catastral, adaptándose a la realidad social de las familias que ahí habitan; exoneración de impuestos y tasas en el proceso de transferencia, adjudicación e inscripción de los títulos de propiedad.

2.- Reforma al artículo 458 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, es necesario se agregue un inciso en el que se determine o se defina que es una invasión en área urbana y/o un asentamiento ilegal, ya que en nuestro ordenamiento jurídico no se encuentra de manera detallada este tipo de accionar, proponiendo lo siguiente: la invasión en zonas urbanas o de expansión urbana constituye una acción arbitraria de toma de predios con o sin fuerza, clandestinidad o violencia, de un predio privado o público, sin autorización y en contra de la voluntad del dueño.

3.- Agregar dos Disposiciones Transitorias Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la primera que establezca un plazo de tres años en el que los municipios a nivel nacional, incluido el de Guayaquil, están obligados a regularizar los asentamientos humanos de hecho en sus cantones, caso contrario serán sancionados por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial como ente de control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, una segunda disposición, que determine un plazo de tres años para que los municipios a nivel nacional cumplan con la identificación de las zonas de riesgo no mitigables en los asentamientos humanos de hecho y procedan a la reubicación de los poseedores que se encuentren asentados en estos lugares.

## Conclusiones

Una vez evaluadas la política pública y las acciones concretas que han tomado tanto la Función Ejecutiva a través del Ministerio de Desarrollo de hábitat y Vivienda, como ente rector de la materia, y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil, como la institución del gobierno local que cuenta con facultades y competencias para el uso y gestión del suelo dentro de la ciudad, esto incluye a los procesos de identificación, levantamiento de información y regularización de los asentamientos informales de la ciudad de Guayaquil, es importante recordar que, cuando hablamos de asentamientos humanos de hecho hablamos de personas, de habitantes, de una comunidad que vive de forma precaria, por falta de servicios básicos y/o por falta de la titularidad en la tenencia de la tierra, esto muy a parte de la violación a las leyes o a las normativas de control de la ciudad.

Nos encontramos frente a una realidad social que no solo implica soluciones teóricas o desde la normativa, sino más bien soluciones participativas e inclusivas con las personas afectadas, no con ello tratamos ni de cerca de decir que debemos permitir que se sigan generando asentamientos ilegales en la ciudad, en la actualidad está bien definida la política pública en relación al control de estas ilegalidades, como lo pudimos observar en la legislación ecuatoriana el artículo 201 del Código Orgánico Integral Penal sanciona con una pena de 5 a 7 años de prisión el delito de Ocupación, Uso Ilegal del Suelo o Tráfico de Tierras, imponiendo así, una pena privativa de libertad a quienes promuevan u ofrezcan terrenos o solares sin contar con las autorizaciones de las autoridades competentes, tanto en materia de comercialización de lotes como en el fraccionamiento del suelo; de igual forma, el artículo 558 numeral 11 del código antes mencionado, prevé como medida de protección que permita la recuperación de predios invadidos, el desalojo de las personas y de estructuras, impidiendo la generación de nuevos asentamientos ilegales, también, el artículo 458 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, obliga y faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a tomar las medidas necesarias para impedir las invasiones y asentamientos ilegales, de ser necesario será auxiliada por la fuerza pública, es decir que la Policía Nacional deberá garantizar la ejecución de la sanción impuesta por el Municipio.

Aterrizando mucho más en la institucionalidad, el Gobierno Central creó en junio del año 2012 mediante Decreto Ejecutivo 1227 a la Secretaría Técnica del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, teniendo la finalidad de combatir y erradicar el tráfico



de tierras a nivel nacional y coordinar las acciones interinstitucionales tendientes a la regularización de los asentamientos humanos irregulares; así también, mediante Ordenanza aprobada de fecha 14 de septiembre del año 2020, el Concejo Municipal de Guayaquil dispuso la creación de la Unidad de Prevención de Invasiones y Asentamientos Ilegales, con la finalidad de que identifique los sectores propensos a invasiones y coordine y ejecute las acciones administrativas legales que detengan el crecimiento de los asentamientos ilegales en la ciudad. Es decir que existe la Política Pública de control y su implementación en la ciudad de Guayaquil, que hasta la fecha ha dado buenos resultados.

Por otra parte, también revisamos la Política Pública frente al cambio climático y específicamente enfocada en el ordenamiento y/o regularización de los asentamientos humanos irregulares, realizando el análisis de los objetivos y lineamientos correspondientes en el Plan Nacional Creación de Oportunidades que estará en vigencia hasta el año 2025; y, de igual forma la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador efectuada por el Comité Interinstitucional del Cambio Climático que se encuentra liderado por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Estas Políticas se implementan en diferentes niveles de gobierno a través de las propuestas de normativas legales que visibilizan, identifican y promueven la regularización de los asentamientos humanos de hecho, puntualmente en la ciudad de Guayaquil, desde el año 2013 se observa un auge en temas normativos sobre esta materia, iniciando por el estado central al promover y lograr por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador la aprobación de la reforma a la Ley 88, permitiendo así que el sector Monte Sinahí, el asentamiento informal más grande del Ecuador y que se encuentra ubicado en la ciudad de Guayaquil, inicie su proceso de legalización y permitiendo por primera vez que el Gobierno Central a través del MIDUVI, realice un proceso de legalización de predios ocupados y consolidados en zona de expansión urbana, representando un verdadero desafío ya que únicamente los municipios habían sido los que hasta esa fecha habían realizado este tipo de procesos, cabe mencionar que el sector de Monte Sinahí tiene 781has y que el Gobierno Central se encuentra en un proceso de legalización del 66,1% de este suelo.

Así mismo, el Municipio de Guayaquil, desde el año 2013 viene trabajando en la prevención de invasiones y la regularización de asentamientos humanos irregulares consolidados, de una manera notoria en comparación con otras administraciones de la ciudad, en materia de legalización continuando con lo establecido en la Ley 88, al ser los responsables del 33,9%

de la titularización de la tierra, emitiendo así dos Ordenanzas que permiten y reglamentan lo determinado en dicha ley y les ha permitido legalizar a cerca de 3.400 familias hasta agosto del año 2022; y, se ha promovido el debate y aprobación de cinco Ordenanzas en materia de regularización mediante las cuales se ha podido identificar 59 Asentamientos humanos de hecho, visibilizando la realidad social y las necesidades de su población, entre ellas la mejora en temas de recolección de desechos sólidos y orgánicos, dotación de servicios básicos, alcantarillado y tratamiento de aguas lluvias y residuales, y la identificación de las zonas de riesgo mitigables y no mitigables, teniendo ya con certeza ubicados los sectores que golpeará con fuerza los fenómenos atribuidos al cambio climático, sitios que deberán ser atendidos con prontitud para así prevenir consecuencias graves. Los asentamientos humanos de hecho que se han identificado en la ciudad de Guayaquil a más de ser parte de las causas, en menor dimensión comparado con otros sectores de la ciudad, son también los principales afectados por las consecuencias del cambio climático.

Como resultado de la presente investigación encontramos que los 59 sectores de la ciudad de Guayaquil en los que se han identificado asentamientos humanos de hecho se encuentran en un proceso de regularización iniciado en cumplimiento de las atribuciones y competencias del GAD Municipal, bajo normas y parámetros establecidos en las ordenanzas correspondientes; y, el sector de Monte Sinahí, con 38 cooperativas, se encuentra en un proceso de legalización, a través de la Ley 88 y sus reformas, esto tanto por parte del MIDUVI como por el Municipio de Guayaquil. Nos referimos a 97 sectores de la ciudad en los que se han identificado las zonas de riesgo mitigable y no mitigable, en los que se han realizado censos socioeconómicos, diseños urbanísticos y en los que se han entregado gran parte de títulos de propiedad, siendo un gran paso para que en estos sectores ingrese la obra municipal y estatal con la finalidad de que las consecuencias del impacto del cambio climático sean mínimas en esta ciudad, pero ello, dependerá en gran manera de las decisiones que tomen los administradores del gobierno central y del gobierno local.

## Referencias

- Argudo, Cristina. 2020. "Hacia una gobernanza transformadora en la planificación frente al cambio climático en Quito". En *La acción climática en las ciudades latinoamericanas: aproximaciones y respuestas*, coordinado por Andrea Carrión y Pere Ariza-Montobbio, 42-65. Quito: FLACSO Ecuador.  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58206.pdf>
- Bazant S., Jan. 2010. "Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana." *Espacio Abierto* 19 (3): 475-503.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215112003>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42141/1/S1700701\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42141/1/S1700701_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2023. "Acerca de cambio climático". Acceso el 15 de mayo de 2023.  
<https://www.cepal.org/es/temas/cambio-climatico/acerca-cambio-climatico>.
- Código Orgánico 2010, de 11 de octubre, de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (Registro Oficial Ecuador núm. 303 de 19 de octubre de 2010).  
<https://www.gob.ec/regulaciones/codigo-organico-organizacion-territorial-autonomia-descentralizacion-0>
- Fernandes, Edésio. 2011. *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.  
[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf).
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. 2022. Municipio de Guayaquil ha invertido más de USD 69000000 en Monte Sinahí en diversas obras, acceso el 1 de mayo de 2023. <https://www.guayaquil.gob.ec/municipio-de-guayaquil-ha-invertido-mas-de-usd-69000-000-en-monte-sinahi-en-diversas-obras/>.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2013. *Cambio Climático 2013 Bases físicas: Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas frecuentes parte de la contribución del grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Editado por Dahe Qin y Thomas Stocker.  
[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_SPANISH.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_SPANISH.pdf).
- Harris, Jordan, Cristóbal Reveco y Felipe Guerra. 2016. *Gobernanza Climática y Respuestas Locales Al Cambio Climático: Comparación de Estudios de Casos Para Ciudades de la Alianza del Pacífico*. Santiago de Chile: Adapt Chile.
- Harris, Jordan. 2019. "Conocimiento territorial para la toma de decisiones a nivel local: Sistema de observatorios climáticos para la información y acción", *Red Regional de cambio climático y toma de decisiones* (blog).  
[http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2019/10/PolicyBrief\\_InformacionTerritorial\\_Harris\\_2019.pdf](http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2019/10/PolicyBrief_InformacionTerritorial_Harris_2019.pdf).
- Hidalgo, Daniela, Carlos Orozco, Carlos Velasco, Natalie Wong y Juan Jaramillo. 2022. *ATLAS - Estudio espacial de los asentamientos humanos informales: Caso Monte Sinahí*. Guayaquil: Universidad Espíritu Santo.
- Lara, José, Gabriela Estrada, Alejandro Guevara y Juan Zentella. 2016. "Los costos de la expansión urbana: aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la Zona Metropolitana del Valle de México". *Estudios demográficos y urbanos* 32 (1):

- 37-63. <https://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v32n1/2448-6515-educm-32-01-00037.pdf>
- Lara, José, Alejandro Guevara y Juan Zentella. 2017. *Análisis costo-beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina*. Panamá: ONU Medio Ambiente y Unión Europea. [https://comunidadpnacc.com/wp-content/uploads/2019/04/Analisis\\_costo-beneficio\\_de\\_medidas\\_de\\_adaptacion\\_al\\_cambio\\_climatico\\_en\\_areas\\_urbanas\\_de\\_America\\_Latina.pdf](https://comunidadpnacc.com/wp-content/uploads/2019/04/Analisis_costo-beneficio_de_medidas_de_adaptacion_al_cambio_climatico_en_areas_urbanas_de_America_Latina.pdf).
- Ley Orgánica 2016, de 30 de junio, de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo. (Registro Oficial Ecuador núm. 590 de 5 de julio de 2016). <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-ordenamiento-territorial-uso-gestion-suelo>.
- Ley Orgánica 2016, de 7 de marzo, de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. (Registro Oficial Ecuador núm. 711 de 14 de marzo de 2016). <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-tierras-rurales-territorios-ancestrales>.
- Magrin, Graciela. 2015. *Estudios del cambio climático en América Latina: Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39842/S1501318\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39842/S1501318_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda). 2022. *Gobierno del Encuentro avanza en la legalización y titularización de propiedades en Monte Sinaí*. Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/gobierno-del-encuentro-avanza-en-la-legalizacion-y-titularizacion-de-propiedades-en-monte-sinai/>.
- Ordenanza Especial y única del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2013, de 24 de julio, de regularización de los sectores definidos en la presente normativa municipal. (Gaceta Oficial núm. 58 de 26 de julio de 2013). <https://www.guayaquil.gob.ec/document/gaceta-oficial-58/>.
- Ordenanza Especial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2019, de 20 de febrero, de regularización de nuevos asentamientos humanos y normas generales aplicables a todo proceso de titularización. (Gaceta Oficial núm. 98 de 27 de febrero de 2019). <https://www.guayaquil.gob.ec/document/periodo-2014-2019-gaceta-oficial-98/>.
- Ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2021, de 28 de octubre, que modifica los elementos temporal y material del requisito de posesión requerido para ser beneficiario de la adjudicación de bienes inmuebles municipales situados en sectores amparados por Leyes, Decretos Legislativos y Supremos u Ordenanzas. (Gaceta Oficial núm. 39 de 4 de noviembre de 2021). <https://www.guayaquil.gob.ec/document/periodo-2019-2023-gaceta-oficial-39/>.
- Rodríguez, Elaine, Daniela Pereira de Andrade, Camacho Bely, y Rodrigo Braga Morales. 2007. “El enfoque ecosistémico en la gestión de las áreas urbanas y peri-urbanas: contribución de la reserva de la biósfera del cinturón verde de la ciudad de São Paulo para la gestión integrada de las ciudades y de sus servicios ambientales”. En *Hacia una cultura de conservación de la diversidad biológica*, editado por Gonzalo Halffter, Sergio Guevara y Antonio Melic, 337-353. Zaragoza: Monografías Tercer Milenio. <http://sea-entomologia.org/PDF/PDFSM3MVOL6/PdfM3Mvol6Completo.pdf>.
- Secretaría Nacional de Planificación. 2021. *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación.

Vera, Felipe, y Jeannette Sordi. 2020. *Diseño Ecológico: Estrategias para la ciudad vulnerable: Adaptando la ciudad informal de América Latina y el Caribe al cambio climático*. Banco Interamericano de Desarrollo. doi: 10.18235/0003271

\_\_\_\_\_. 2021. “¿Cómo abordar las desigualdades ocasionadas por el cambio climático en asentamientos informales y vulnerables?”, *Ciudades Sostenibles* (blog). <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/como-abordar-las-desigualdades-ocasionadas-por-el-cambio-climatico-en-asentamientos-informales-y-vulnerables/>.