

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-0405-OF

Quito, D.M., 23 de marzo de 2021

Asunto: Asumiendo Iniciativa normativa Proyecto de Ordenanza Metropolitana Regularización de Excedentes o Diferencias de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito.

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Señora Secretaria,

Reciba un cordial saludo de mi parte.

1. Mediante oficio Nro. STHV-2021-0243-O, de 16 de marzo de 2021, el señor Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda del GAD DMQ, remitió al despacho de la Alcaldía Metropolitana el Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa del Libro IV del Eje Territorial, Libro IV.1 del Uso del Suelo, Título II de la Regularización de Excedentes o Diferencias de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. Adjunto al referido oficio, el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda remitió los siguientes documentos:

(a) Informe Técnico Nro. GADDDMQ-STHV-DMC-USIGC-2021-001, de 01 de marzo de 2021 elaborado por la Dirección Metropolitana de Catastro, y

(b) Informe Legal Nro. 001-UAL-DMC-STHV de 26 de febrero de 2021, elaborado por el Jefe de Unidad del Área Legal de la Dirección Metropolitana de Catastro.

3. En ese contexto, de conformidad con el literal «d» del Art. 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en combinación con el artículo 12 de la Resolución C-074 de 08 de marzo de 2016, asumo la iniciativa normativa del «Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa del Libro IV del Eje Territorial, Libro IV.1 del Uso del Suelo, Título II de la Regularización de Excedentes o Diferencias de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito,

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-0405-OF

Quito, D.M., 23 de marzo de 2021

provenientes de errores de cálculo o de medidas, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.» y lo remito para su calificación –junto con los informes referidos supra-.

4. En razón de la materia, solicito que el proyecto sea remitido a la comisión de Uso de Suelo del Concejo Metropolitano.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Jorge Homero Yunda Machado
ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Anexos:

- 15032021_proyecto_om_etam_08032021_-vf-.docx
- 210301_informe_factibilidad_técnica-signed-signed.pdf
- informe_legal_proyecto_ordenanza_reformatoria_libro_iv.1-títuloii-regularización-signed.pdf
- STHV-2021-0243-O.pdf

Copia:

Señor Arquitecto
Héctor Fernando Zamorano Cevallos
Director Metropolitano de Catastro - Funcionario Directivo 5

Señor Arquitecto
Iván Vladimir Tapia Guijarro
Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Esteban Alejandro Rodriguez Vaca	er	AM-AA	2021-03-22	
Aprobado por: Jorge Homero Yunda Machado	JY	AM	2021-03-23	



ORDENANZA METROPOLITANA No. [...]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante Ordenanza No. 126, sancionada el 19 de julio de 2016, se estableció el Régimen Administrativo de Regularización de Excedentes y Diferencias de Áreas de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, cuyas escrituras diferían con la realidad física de campo. Actualmente, el Régimen precitado se encuentra previsto en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Mediante Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014, se agrega, a continuación del artículo 481, el artículo 481.1 referente a los excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada, en el que faculta a los gobiernos autónomos descentralizados expedir ordenanza para establecer el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización; así como rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se reformó el inciso segundo del artículo 481.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto de la regularización de los excedentes que superan el ETAM; así como la autoridad competente.

Es responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural, así como definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio;

La propuesta de Ordenanza busca establecer un régimen administrativo expedito para regularizar excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural de propiedad privada o pública en el Distrito Metropolitano de Quito, reduciendo los pasos y los requisitos de la tramitología municipal, con la finalidad de facilitar el camino a los administrados interesados en regularizar las superficies de sus lotes.

Corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, contar con una administración pública que constituya un servicio a la colectividad regido por los

principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación.

ORDENANZA METROPOLITANA No. [...]

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República (la «Constitución»), en el art. 31, determina que, las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural;

Que, de acuerdo con los arts. 264, núm. 9 y 266 de la Constitución, 55 letra i) y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), los gobiernos de los distritos metropolitanos tienen la competencia para formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

Que, según los arts. 264 núm. 2 y 266 de la Constitución, 54 letra c) y 84 del COOTAD, los gobiernos de los distritos metropolitanos, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, y establecen el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo que, determinan las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

Que, de conformidad con el art. 2 núm. 1 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ») tiene la finalidad de regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer el control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. En complemento, regula y controla, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;

Que, el art. 481.1 del COOTAD, define al excedente o diferencia de terreno como aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superen el área original que consten en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como

diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. En adición, prevé que, el gobierno autónomo descentralizado distrital o municipal establecerá mediante ordenanza el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización;

Que, el Régimen Administrativo de Regulación de Excedentes y Diferencias de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, Proveniente de Errores de Cálculo o de Medidas, se encuentra previsto en el Libro IV, Título II del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito;

Que, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 017-20, de 12 de mayo de 2020, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda expidió la Norma Técnica para Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural y su Valoración (el «Acuerdo Ministerial»). En particular, el Acuerdo Ministerial, en el art. 16, establece la exactitud posicional de los Datos Cartográficos Catastrales y que se debe evaluar a través del Error Medio Cuadrático y que debe cumplir al menos con las siguientes tolerancias: Catastro Urbano: 0.33 metros en planimetría; y, Catastro Rural: 2 metros en planimetría;

Que, es responsabilidad del GAD DMQ, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural, así como definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio;

Que, es conveniente brindar una solución a los propietarios de bienes inmuebles urbanos y rurales, cuyas superficies que constan en escrituras, difieren de la realidad física actual, por errores que arrastran desde los inicios de los procesos de lotización, urbanización o conformación de las áreas de terreno con fines habitacionales; y,

Que, corresponde al GAD DMQ, contar con una administración pública que constituya un servicio a la colectividad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación.

En ejercicio de las atribuciones previstas en los arts. 264 números 2 y 9, 266 de la Constitución; 55 letras c) e i), 85, 87 letra a) del COOTAD; y, 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito:

EXPIDE LA SIGUIENTE:

ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DE LA REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Artículo 1- Inclúyase en el art. IV.1.149, letra c), del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, a continuación de la frase: “Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria” el siguiente texto: “; *Autoridad Agraria Nacional*”.

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo IV.1.151 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente texto:

“IV.1.151.- Error Técnico Aceptable de Medición - ETAM. - El Error Técnico Aceptable de Medición-ETAM estará dado en función de la superficie del lote de terreno proveniente de una nueva medición realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, o por el propietario del bien inmueble, la misma que al ser comparada con la superficie que consta en el título de dominio se constate que existe un excedente o diferencia de área de terreno. Para predios ubicados en suelo urbano del Distrito Metropolitano de Quito, se considerará el Error Técnico Aceptable de Medición-ETAM, en un porcentaje de hasta el 10% en más o en menos del área original que conste en el respectivo título de dominio.”

Para inmuebles ubicados en zona rural se tendrá en cuenta el siguiente cálculo para determinar el ETAM Rural:

De 1 m2. a 25.000 m2. el 10%

De 25.001 m2. en adelante el 5%

Artículo 3.- Sustitúyase el artículo IV.1.153 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente texto:

“Art. IV.1.153.- Determinación de linderos consolidados.- Para la determinación de los linderos consolidados, se considerará tanto los

elementos físicos permanentes existentes en el lote, como muros, cerramientos, cercas, cercas vivas y otras similares; calles, avenidas, carreteras, caminos; así como los elementos naturales existentes, como ríos, riberas de ríos, esteros, quebradas y taludes determinados por el correspondiente borde superior, espejos de agua o cualquier otro accidente geográfico, que permitan individualizar el lote que se requiere regularizar, respecto de otro u otros inmuebles; así como de la propiedad del GAD del Distrito Metropolitano de Quito.”

Artículo 4.- Sustitúyase el artículo IV.1.155 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente texto:

*“Art. IV.1.155.- **Iniciativa de la regularización.** - Considérese lo siguiente:*

1.- Sin perjuicio de lo previsto en el artículo anterior, la iniciativa para la regularización de excedentes o diferencias objeto de este Título, podrá provenir directamente del administrado o de oficio, a través de la Autoridad Administrativa Competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2.- En el caso de que la iniciativa provenga del administrado, el trámite iniciará con la presentación de la solicitud ante el órgano administrativo competente, formulario que deberá contener la declaración juramentada efectuada por el propietario en la que se determine que la titularidad del lote no está en disputa; y, que la regularización que se solicita no afecte propiedad municipal ni de terceros. Cuando la petición sea para regularizar un excedente o diferencia de área de terreno, la declaración juramentada debe realizarla el propietario o uno de los copropietarios del inmueble debidamente autorizado. Cuando la propiedad del inmueble esté en derechos y acciones, el formulario lo firmarán todos los copropietarios o uno de ellos debidamente autorizado por todos los copropietarios. Para el caso de Propiedades Horizontales la solicitud podrá ser firmada por todos los condóminos, o por el Presidente del Directorio o Administrador debidamente autorizados por la Junta General de Copropietarios. Tratándose de personas jurídicas la solicitud la firmará el Representante Legal debidamente facultado. A esta petición se acompañarán los requisitos que se detallan a continuación:

a) Título que acredite la propiedad del inmueble que contenga la superficie del lote;

b) Levantamiento planimétrico georreferenciado del inmueble, que no afecte el derecho de terceros y que tenga relación con los linderos consolidados del lote; y,

c) Pago de tasa por trámites y servicios municipales en los procedimientos de regularización de superficies que superan el ETAM y de diferencias de áreas de terreno.

3.- Cuando en un trámite que se realice en instancia metropolitana, se requiera la regularización de excedentes o diferencias objeto de este Título, el organismo administrativo responsable, deberá notificar previamente al administrado de la forma más expedita para que sea éste quien inicie el proceso. En caso de negativa expresa o de ausencia de respuesta en el término de cinco días; y, una vez que el organismo administrativo competente verifique la falta de comparecencia, notificará al administrado con el inicio del expediente de oficio; se requerirá al administrado la presentación de los requisitos señalados en esta ordenanza, de no hacerlo, se levantará la información catastral respectiva.

Determinado el excedente o diferencia, el órgano competente, notificará al administrado haciéndole conocer la actualización catastral realizada.”

Para efectos de notificación colectiva a los administrados y sin perjuicio de realizarse la misma en sus domicilios conocidos, podrá notificárseles en forma colectiva por la prensa, a través de una publicación en uno de los periódicos de amplia circulación del Distrito.

4.- Iniciado el procedimiento, la Autoridad Administrativa Competente o su delegado procederá de conformidad con el flujo de procedimientos determinado vía Resolución Administrativa, para el efecto dictará el correspondiente acto administrativo en mérito a los antecedentes del expediente.”

Artículo 5.- Sustitúyase el artículo IV.1.162 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente texto:

“Art. IV.1.162.- Casos especiales. - Para los casos que por su complejidad necesitan un mayor análisis, se conformará una comisión que estará integrada por el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, el Director Metropolitano de Catastro, el Director Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles y el Registrador de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, o sus respectivos delegados. Esta comisión se

reunirá cada diez días y en el mismo tiempo emitirá un informe sobre la procedencia o no de la petición de regularización de excedentes o diferencias solicitada por los administrados, y cuando la superficie a regularizarse supere el 50% que conste en el título de dominio en suelo urbano y el 30% que conste en el título de dominio en suelo rural.”

Artículo 6.- Sustitúyase el artículo IV.1.165 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente texto:

“Art.- IV.1.165.- Casos de Propiedades Horizontales. - En los casos de Propiedades Horizontales se considerará la petición cuando cuente con la autorización de la Asamblea General de Copropietarios, sea al Presidente del Directorio o al Administrador; y, en el caso que el inmueble esté en derechos y acciones, se considerará la petición con la autorización del 100% de los copropietarios.”

Artículo 7.- A continuación del artículo Art. IV.1.168 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, auméntense los siguientes artículos:

“Art.- [...].- Variaciones en la precisión de las técnicas de medición o cartográficas.- Realizada una nueva medición a instancia del propietario de un inmueble urbano o rural, y si el promedio de las diferencias registradas entre los linderos del levantamiento y los linderos registrados en catastro, no superan los 0.33 metros para predios urbanos, y los 2 metros para predios rurales, de conformidad a las precisiones establecidas en la normativa nacional de catastro, el propietario o propietarios en la solicitud que el órgano competente emitirá para el efecto, manifestará su aceptación de la superficie que conste como área grafica en el catastro, deslindando de toda responsabilidad al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, la Dirección Metropolitana de Catastro a través de los responsables desconcentrados de catastro de las Administraciones Zonales, emitirán las cédulas catastrales correspondientes, las mismas que serán inscritas en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito.

Para el efecto se aplicará la siguiente fórmula:

$$Dm = \frac{\sum D_i}{n}$$

En la que:

Dm: Promedio de diferencias entre linderos (levantamiento – catastro)

Di: Diferencia (distancia mínima) registrada entre linderos en el punto (i)

n: número total de puntos (i) en los cuales se evidenció diferencias entre linderos

Igualmente, el propietario al verificar la información catastral disponible respecto a la información geográfica base existente (cartografía, ortofotografías u ortoimágenes disponibles), a través de los canales digitales del municipio o en las Administraciones Zonales, y en el caso de requerirlo, dentro de la solicitud que el órgano competente emitirá para el efecto, podrá manifestar su aceptación de la superficie que conste como área gráfica en el catastro, deslindando de toda responsabilidad al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, la Dirección Metropolitana de Catastro, a través de los responsables desconcentrados de catastro de las Administraciones Zonales, emitirán las cédulas catastrales correspondientes, las mismas que serán inscritas en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito.

En caso que el propietario o copropietarios no acepten el área gráfica que conste en el Catastro, se someterán al procedimiento regular establecido para estos casos.

Art.- [...].- Transferencia.- *Para la transferencia de dominio de inmuebles urbanos o rurales del Distrito Metropolitano de Quito, no se requerirá que la superficie de terreno del predio materia de la transacción, esté regularizada.*

Art.- [...].- Rectificación.- *cuando un inmueble sea sometido a un proceso de regularización de áreas de terreno, y siendo que el lote se encuentre afectado por uno o varios trazados viales, u otro tipo de afectaciones, y si la superficie materia de la afectación, no ha sido transferida legalmente al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito mediante la correspondiente escritura pública debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del DMQ, la rectificación y regularización de superficies sea por excedente o diferencias, se realizará sin tomar en cuenta dichas afectaciones.*

El propietario o copropietarios de un bien inmueble que esté afectado conforme a lo determinado en el inciso anterior, podrán de ser su voluntad, donar dichas áreas afectadas al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, transferencia que

se realizará a través de la correspondiente escritura pública, la misma que se deberá inscribir en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, los órganos competentes generarán la documentación necesaria.

***Art.- [...].- Regularización.-** En el proceso de regularización de superficies de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito, el borde superior de quebrada y el límite de la ribera del río certificados por la Dirección Metropolitana de Catastro, son los que delimitan la propiedad privada respecto de los bienes de uso público, sea en zonas urbanas o rurales del Distrito Metropolitano de Quito; y, siempre que el accidente geográfico se encuentre descrito como lindero del lote en el respectivo título de dominio.*

En el caso de que en una escritura pública conste como lindero el eje, lecho o vértice de quebrada, se tomará en cuenta esta determinación para establecer los límites de un bien inmueble de propiedad privada, respecto de la propiedad municipal."

Disposiciones Generales:

Primera.- La aplicación e implementación de la presente ordenanza encárguese al Director Metropolitano de Catastro.

Segunda.- Encárguese a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, la reenumeración de todos los artículos del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, observando la inclusión del presente Capítulo y otras anteriores.

Disposiciones Transitorias:

Primera.- Encárguese a la Secretaría General de Planificación en coordinación con la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda la implementación y elaboración de formularios; y, a la Dirección Metropolitana de Informática, el desarrollo de los aplicativos informáticos para la correcta aplicación de la presente ordenanza, en el término de XX días a partir de la sanción de esta Modificatoria.

Segunda.- La Administración General a través de la Dirección Metropolitana Financiera, con el asesoramiento de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda,

en un término de XX días, a partir de la sanción de la presente ordenanza, remitirán para conocimiento del Concejo Metropolitano, el proyecto de ordenanza que contenga los tarifarios que las Entidades Colaboradoras utilicen para, de manera optativa y a petición del administrado, realizar la revisión del cumplimiento de normas técnicas y administrativas, previo ingreso formal al Municipio de Quito, de los trámites referentes a “Regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural” y “Reconocimiento y/o Regularización de edificaciones existentes”.

Disposición Final. - La presente ordenanza entrará en vigor a partir de la fecha de su sanción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, en la Gaceta Municipal y en la página web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Informe Técnico Nro. GADDMQ-STHV-DMC-USIGC-2021-001

INFORME DE PERTINENCIA TÉCNICA PARA EL PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA DEL PROCESO DE REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE ÁREAS

1. ANTECEDENTES

Mediante Ordenanza No. 126, sancionada el 19 de julio de 2016, se estableció el Régimen Administrativo de Regularización de Excedentes y Diferencias de Áreas de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo. Mediante Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014, se agrega, a continuación del artículo 481, el artículo 481.1 referente a los excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada, en el que faculta a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos para que expidan la ordenanza para establecer el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización; así como rectificar la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial.

Es responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural, así como definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio.

Al respecto, desde la habilitación del Sistema de Trámites en Línea se ha evidenciado un incremento significativo en el incremento de trámites catastrales (regularización de áreas), como lo muestra la Figura 1:

Figura 1: Incremento de trámites catastrales



Adicionalmente, la capacidad operativa para el despacho de trámites catastrales se ha visto mermada, debido al incremento significativo de la demanda, así como a la limitación de recurso humano que permita atender todos los pedidos oportunamente, como lo muestra la Figura 2:

Figura 2: Trámites ingresados versus capacidad operativa (trámites despachados)



Gran porcentaje de los trámites catastrales que ingresan y demoran en ser atendidos, corresponden a los trámites de regularización de acuerdo a la Ordenanza 126, ya que este marco legal pretende que previo a cualquier intervención sea como habilitación del suelo o edificación en el mismo, sean regularizados a efectos de tener plena concordancia entre el área física registrada en el catastro del DMQ y el área que certifica la propiedad sobre los derechos reales del inmueble y que se encuentren debidamente reconocidos en el Registro de la Propiedad.

En tal virtud, se ha planteado el Proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DE LA REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS, con el fin de conseguir los siguientes objetivos:

- Mejorar los tiempos de atención a todo tipo de usuario dentro de los trámites catastrales.
- Reducir la discrecionalidad técnica de los funcionarios municipales al momento de atender los trámites pertinentes.
- Fomentar el uso de la cartografía catastral liberada a efectos de reducir las eventuales observaciones técnicas que resulten de la revisión de trámites.
- Adecuar los criterios técnicos propuestos en el presente proyecto a parámetros técnicos de la normativa nacional de Catastro (Acuerdo MIDUVI 017-20).

2. BASE LEGAL

La Constitución de la República en su numeral 9 del artículo 264 establece que, "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales."

El artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), determina dentro de las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal que: "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales".

El COOTAD, paralelamente en el artículo 481.1, dispone: "*Excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada.- Por excedentes de un terreno de propiedad privada se entiende aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superen el área original que consten en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. En ambos casos su titularidad no debe estar en disputa. Los excedentes que no superen el error técnico de medición, se rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido, dejando a salvo el derecho de terceros perjudicados. El Gobierno Autónomo Descentralizado distrital o municipal establecerá mediante ordenanza el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización.; (...) Si el excedente supera el error técnico de medición previsto en la respectiva ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial. Situación que se regularizará mediante resolución de la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, la misma que se protocolizará e inscribirá en el respectivo registro de la propiedad.; (...) Para la aplicación de la presente normativa, se entiende por diferencias el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada. El Gobierno Autónomo Descentralizado distrital o municipal de oficio o a petición de parte realizará la rectificación y regularización correspondiente, dejando a salvo las acciones legales que puedan tener los particulares, (...) El registrador de la propiedad, para los casos establecidos en el anterior y presente artículo, procederá a inscribir los actos administrativos de rectificación y regularización de excedentes y diferencias, documentos que constituyen justo título, dejando a salvo los derechos que pueden tener terceros perjudicados.*".

El Acuerdo Ministerial No. 017-20 de 12 de mayo de 2020 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, expidió la "Norma Técnica para Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural y su Valoración", instrumento normativo de aplicación obligatoria, para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, en el marco del ejercicio de sus competencias, y que de acuerdo a su artículo 16 establece la exactitud posicional de los Datos Cartográficos Catastrales y que se debe evaluar a través del Error Medio Cuadrático y que debe cumplir al menos con las siguientes tolerancias: Catastro Urbano: 0.33 metros en planimetría; y, Catastro Rural: 2 metros en planimetría.

El Consejo Metropolitano de Quito el 19 de julio de 2016, expidió la Ordenanza Metropolitana No. 126 sustitutiva de la Ordenanza Metropolitana No. 269, que establece el Régimen Administrativo de Regulación de Excedentes y Diferencias de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, Proveniente de Errores de Cálculo o de Medidas.

3. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA TÉCNICA

Ajuste de la tabla del ETAM Rural

La reforma al artículo IV.1.151, plantea la modificación de la Tabla del Error Técnico Aceptable de Medición (ETAM) para las áreas rurales por las siguiente:

"Para inmuebles ubicados en zona rural se tendrá en cuenta el siguiente cálculo para determinar el ETAM Rural:

De 1 m². a 25.000 m². ± 10%

De 25.001 m². en adelante ± 5%"

Al respecto conforme el Acuerdo Ministerial MIDUVI 017-20 del año 2020 que contiene la: "NORMA TÉCNICA PARA FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL

CATASTRO URBANO Y RURAL Y SU VALORACIÓN", respecto a su artículo 19, literal 1, respecto a las Discrepancias entre el levantamiento catastral y la información disponible en las escrituras, la normativa nacional de catastro establece: "(...) *En el caso de que los GADM no hayan definido a través de una ordenanza el error técnico aceptable de medición, este valor no deberá superar el 15% (sea por diferencias o excedentes) respecto al área registrada en la escritura.*" Es decir, que hasta un 15% de diferencias es factible plantear errores técnicos aceptables de medición entre los levantamientos catastrales a nivel nacional, respecto a las cabidas legalmente establecidas en las escrituras. Al disponer el GAD del Distrito Metropolitano de Quito una categorización previa establecida en la Ordenanza 126 y que además, se encuentra dentro del margen de tolerancia planteado a nivel nacional, es técnicamente factible adaptar los nuevos porcentajes, siempre y cuando éstos se enmarquen dentro de las tolerancias establecidas en el Acuerdo 017-20.

Adicionalmente, para el área rural, las técnicas de medición generalmente adolecen de menor precisión (por ejemplo: teodolitos, estaciones totales, estadías, GPS Diferenciales tipo SIG, ortofotos 1:5000), generando una brecha mayor en las variaciones de las mediciones y por ende diferencias considerables entre las áreas medidas y las áreas legales de las escrituras, razón por la cual, amerita una consideración similar a lo previsto para las áreas urbanas, al establecer un margen de hasta un 10% en excesos o diferencias. Complementariamente, se debe indicar que las condiciones de los sectores rurales son operativamente mucho más adversas (distancia, topografía, clima, vegetación), respecto a las urbanas, y que igualmente generan desviaciones continuas en las mediciones con una mayor magnitud.

Linderos Consolidados

En la propuesta de ordenanza se amplían las opciones de linderos consolidados que se pueden evidenciar en territorio (muros, cerramientos, cercas, cercas vivas y otras similares; calles, avenidas, carreteras, caminos; así como los elementos naturales existentes, como ríos, riberas de ríos, esteros, quebradas y taludes determinados por el correspondiente borde superior, espejos de agua o cualquier otro accidente geográfico) incluyendo de esta forma a más elementos antrópicos y naturales que radicalmente definen los linderos de los predios.

El incluir cercas, cercas vivas, así como accidentes geográficos, implica reconocer naturalmente la forma de delimitación tradicional existente en las zonas rurales, que definen el catastro en este ámbito, y que se pueden ejemplificar en la Figura 3.

Figura 3: Linderos rurales consolidados por cercas y cercas vivas



Adicionalmente, de acuerdo a lo planteado en el presente proyecto de reforma, en su artículo IV.1.172, los límites de accidentes geográficos, específicamente los bordes de quebrada, permiten diferenciar y categorizar a nivel catastral y cartográfico, los bienes de uso público respecto a los bienes de dominio privado, como se ejemplifica en la Figura 4.

Figura 4: Bienes de dominio privado (inmuebles) – Bien de uso público



Variaciones en la precisión de las técnicas de medición o cartográficas

Respecto a la inclusión del proyecto de Reforma a la Ordenanza 126 en su artículo

IV.1.169, donde textualmente se establece: "Realizada una nueva medición a instancia del propietario de un inmueble urbano o rural, y si el promedio de las diferencias registradas entre los linderos del levantamiento y los linderos registrados en catastro, no superan los 0.33 metros para predios urbanos, y los 2 metros para predios rurales, de conformidad a las precisiones establecidas en la normativa nacional de catastro, el propietario o propietarios en la solicitud que el órgano competente emitirá para el efecto, manifestará su aceptación de la superficie que conste como área gráfica en el catastro, deslindando de toda responsabilidad al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, la Dirección Metropolitana de Catastro a través de los responsables desconcentrados de catastro de las Administraciones Zonales, emitirán las cédulas catastrales correspondientes, las mismas que serán inscritas en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito

Para el efecto se aplicará la siguiente fórmula:

$$D_m = \frac{\sum D_i}{n}$$

Donde:

D_m: Promedio de diferencias entre linderos (levantamiento – catastro) D_i: Diferencia (distancia mínima) registrada entre linderos en el punto (i)

n: número total de puntos (i) en los cuales se evidenció diferencias entre linderos".

Al respecto, se ha establecido el concepto de promedio de diferencias entre linderos, este parámetro estadístico se basa en la aplicación de varias métricas utilizadas para la evaluación de la calidad de la información geográfica en su componente planimétrico y que algunas se pueden referir a continuación:

- *La NORMA TÉCNICA PARA FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CATASTRO URBANO Y RURAL Y SU VALORACIÓN, expedida por el MIDUVi mediante Acuerdo Ministerial 017-20 del 12 de mayo de 2020 establece en su artículo 16, respecto a la Exactitud posicional de los Datos Cartográficos Catastrales: "Se deberá evaluar a través del Error Medio Cuadrático (EMC o RMS) y deberá cumplir al menos con las siguientes tolerancias: (...) Catastro urbano: 0.33 metros en planimetría (...) Catastro rural: 2 metros en planimetría."* El error medio cuadrático también se lo calcula a partir de las diferencias existentes entre los levantamientos catastrales y información cartográfica de chequeo (puntos de control) dentro de los procesos de verificación. Como se puede observar, para la presente propuesta normativa se ha adaptado las tolerancias descritas en la normativa nacional de catastro, que a su vez plantea los criterios técnicos de varias referencias técnicas internacionales y vigentes para el efecto. Además, todas las tolerancias establecidas guardan estrecha relación con la escala de levantamiento de la información, es decir, para Catastro Urbano, normalmente se lo realiza a escala 1:1000, mientras que para Catastro Rural, se lo realiza a escala 1:5000.

En este contexto, existe normativa catastral internacional a la que se hace referencia en la normativa nacional de catastro, pero sin embargo, mantiene su plena relación entre la escala de trabajo para la representación de los datos:

- De acuerdo a los Estándares Nacionales para la Exactitud de los Mapas (National Map Accuracy Standards NMAS - U,S Bureau of Budget, 1947) de los Estados Unidos, establece el siguiente estándar: *"El 90% de los puntos evaluados y bien definidos deberán adecuarse dentro de la siguiente tolerancia: (...) - Para mapas cuya escala sea 1:20.000 o mayores, la tolerancia horizontal será de 1/30 pulgadas, medidas a la escala de publicación del mapa."*
- Adicionalmente, la Asociación Americana para la Fotogrametría y Sensores Remotos (American Society for Photogrametry and Remote Sensing - ASPRS Specifications Standards Committee, 1990), establece la siguiente tabla de tolerancias para el RMSE (Error Medio Cuadrático) de acuerdo a la escala del mapa:

Class 1 Planimetric Accuracy Limiting RMSE (meters)	Map Scale
0.0125	1:50
0.025	1:100
0.050	1:200
0.125	1:500
0.25	1:1,000
0.50	1:2,000
1.00	1:4,000
1.25	1:5,000
2.50	1:10,000
5.00	1:20,000

Como se puede observar en ambos casos internacionales se adopta las tolerancias de conformidad a la escala de representación, y aunque sus magnitudes son más rigurosas, igualmente son muy cercanas a las previstas en la normativa nacional de catastro, que son las aplicables en la propuesta de reforma de ordenanza.

Con este antecedente, se establecen las tolerancias con el fin de eliminar la discrecionalidad de los técnicos catastrales que evalúan los planos que se ingresan en los procesos de regularización de áreas, e incluso se da la oportunidad para que estos levantamientos puedan compararse con la cartografía catastral vigente o en su defecto con la cartografía base disponible por la DMC, y en función a esas diferencias que se puedan encontrar y cuantificar, evitar los rechazos de aquellos levantamientos que si cumplan con las tolerancias planteadas (Ver Figura 5).

Figura 5: Discrepancias entre el linderos del levantamiento y la cartografía catastral



Como se puede apreciar en la figura anterior, las diferencias entre los levantamientos presentados y la cartografía catastral o cartografía base disponible por la DMC, pueden ser verificadas de manera expedita mediante el uso de herramientas de dibujo CAD o SIG, que permitan dimensionar las discrepancias existentes entre los distintos vértices identificados que se encuentren no coincidentes (D1, D2, D3, D4). Una vez cuantificadas las diferencias se determina el promedio de las mismas y se lo compara con la tolerancia establecida (0.33 metros - Urbano; 2 metros - Rural). Siempre y cuando la diferencia promedio sea inferior a las tolerancias planteadas, el administrado, podrá incluso, aceptar la definición preliminar disponible en la base de datos catastral de su predio y con ello también evitar procesos de edición gráfica dentro del Sistema SIREC-Q, haciendo más expedito el proceso de expedición de la cédula catastral para regularización.

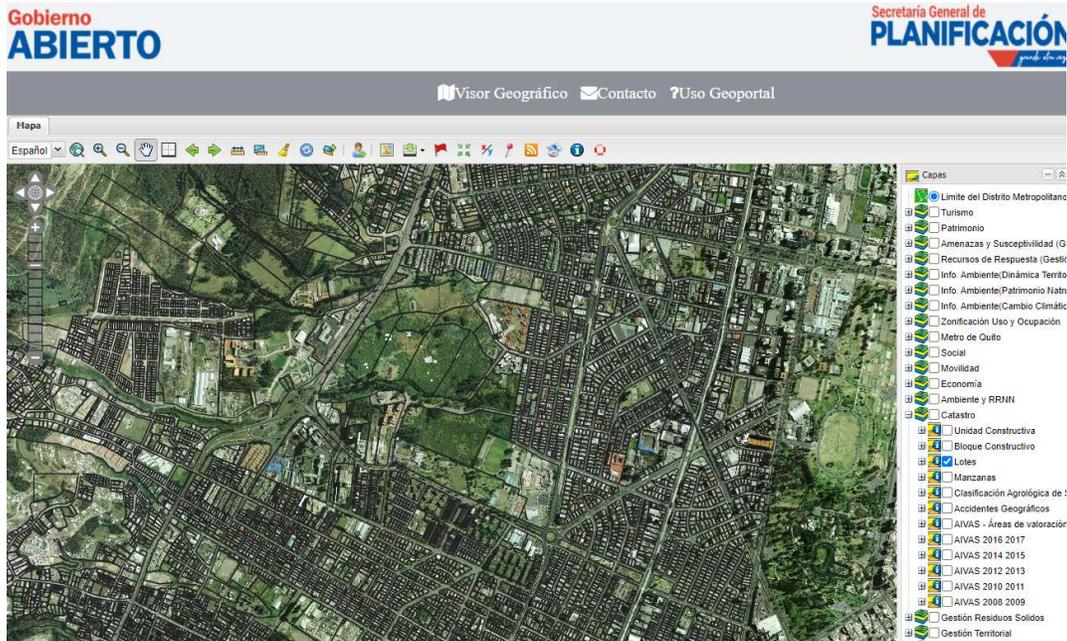
Finalmente, el cálculo de diferencias promedio que se realizará a nivel gráfico y mediante herramientas CAD/SIG, es análogo al proceso de cálculo de RMSE establecido en la normativa nacional e internacional, cuya conceptualización radica en sus componentes cartesianos (X, Y).

Respecto al segundo inciso del artículo IV.1.169, donde textualmente se establece: *"Igualmente, el propietario al verificar la información catastral disponible respecto a la información geográfica base existente (cartografía, ortofotografías u ortoimágenes disponibles), a través de los canales digitales del municipio o en las Administraciones Zonales, y en el caso de requerirlo, dentro de la solicitud que el órgano competente emitirá para el efecto, podrá manifestar su aceptación de la superficie que conste como área gráfica en el catastro, deslindando de toda responsabilidad al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, la Dirección Metropolitana de Catastro, a través de los responsables desconcentrados de catastro de las Administraciones Zonales, emitirán las cédulas catastrales correspondientes, las mismas que serán inscritas en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito"*.

Con este inciso, incluso, si es de interés del administrado, podrá verificar previamente la información catastral disponible a través de los medios de publicación tecnológicos del Distrito Metropolitano de Quito (Gobierno Abierto - http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=1114), o mediante asesoría de los técnicos catastrales en los distintas unidades desconcentradas de catastro de las Administraciones Zonales, y con ello, el administrado pueda eventualmente aceptar la cartografía catastral vigente, que sin embargo, sea consistente con la cartografía base y sin

poner en riesgo a propiedad privada o pública ajena a la del administrado (Ver Figura 6).

Figura 6: Portal de acceso Geoportal Gobierno Abierto (DMQ)



Mediante el uso de herramientas tecnológicas de libre acceso dispuestas por el Distrito Metropolitano de Quito, se podrá verificar y validar la información catastral existente y con ello, el administrado, incluso pueda prescindir del levantamiento planimétrico para la regularización, volviendo así más eficiente el proceso de emisión de cédula catastral a regularizarse.

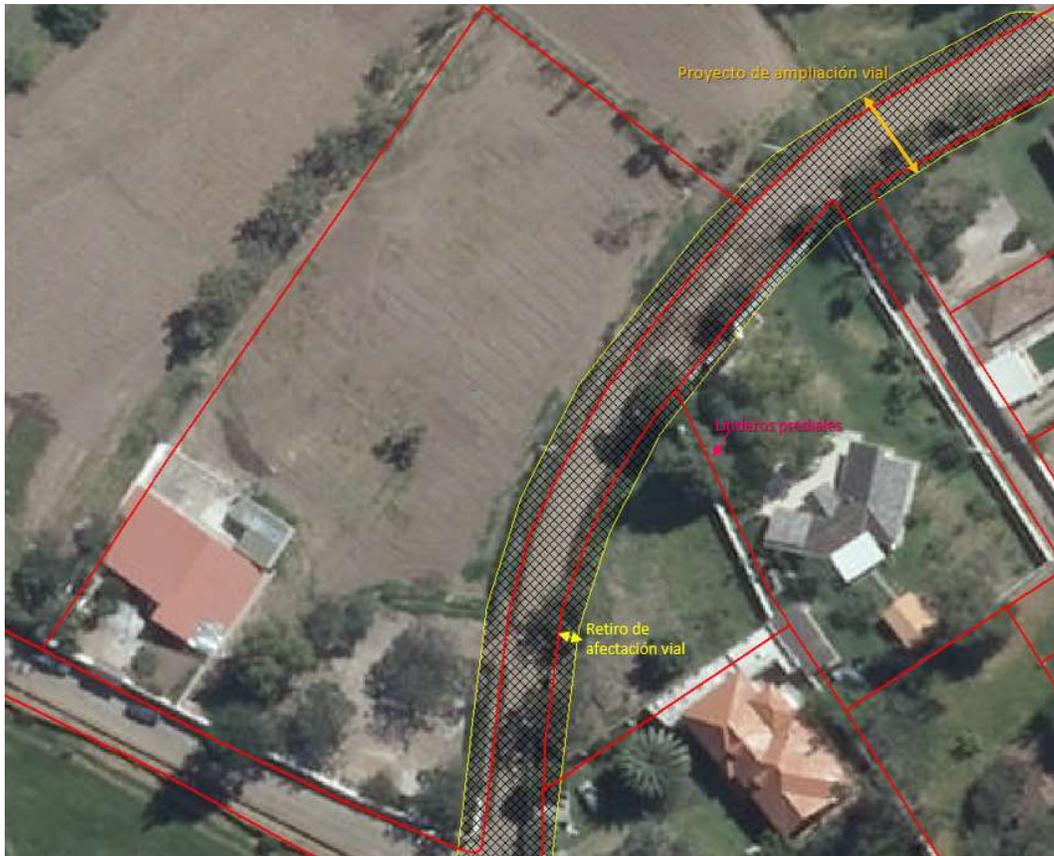
Afectaciones de trazados viales y otro tipo de infraestructura

Finalmente, con respecto a la inclusión del artículo IV.1.171 dentro del presente proyecto de Ordenanza Reformatoria, se establece que: *"Bajo el principio Constitucional establecido en el artículo 323 de la Carta Magna, que prohíbe toda forma de confiscación, y cuando un inmueble sea sometido a un proceso de regularización de áreas de terreno, y siendo que el lote se encuentre afectado por uno o varios trazados viales, u otro tipo de afectaciones, y si la superficie materia de la afectación, no ha sido transferida legalmente al GAD del Distrito Metropolitano de Quito mediante la correspondiente escritura pública debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del DMQ, la rectificación y regularización de superficies sea por excedente o diferencias, se realizará sin tomar en cuenta dichas afectaciones. (...) El propietario o copropietarios de un bien inmueble que esté afectado conforme a lo determinado en el inciso anterior, podrán de ser su voluntad, donar dichas áreas afectadas al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, transferencia que se realizará a través de la correspondiente escritura pública, la misma que se deberá inscribir en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, Procuraduría Metropolitana o su Delegado en la Administraciones Zonales, generarán la documentación correspondiente."* (énfasis me corresponde).

Al respecto, corresponde mencionar que cualquier proyecto de intervención para la construcción de obra pública, generará un área de influencia que en un futuro, podría afectar o no la titularidad de un bien inmueble. Sin embargo, y sobre todo, para proyecto viales, de acuerdo con la planificación urbanística, que en varios casos preverá ampliaciones viales, dentro de las regulaciones urbanísticas se genera un área de afectación que limitará el USO, más no la propiedad del bien inmueble, y por ello es totalmente factible precisar que las afectaciones no

formarán parte de los procesos de regularización de áreas, tal y como se puede apreciar en la Figura 7.

Figura 7: Afectaciones que limitan el uso del predio más no su titularidad (afectación vial)



Para el caso particular de proyectos de ampliación vial, de acuerdo a la regulación urbanística siempre se genera un área de afectación y que se detalla dentro del Informe de Regulación Metropolitana correspondiente a un retiro del lindero por efectos de una eventual ampliación vial. Sin embargo, dicho retiro no implica cesión de la titularidad del inmueble, sino que simplemente es una regulación que no faculta la utilización del suelo para procesos constructivos, es decir, es una limitación en el uso del mismo.

Las afectaciones se formalizan con los correspondientes procesos de declaratoria de utilidad pública debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad, o incluso dentro del presente proyecto de ordenanza, se genera la potestad para que el administrado pueda donar dichas afectaciones a nombre del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, siempre y cuando, esta donación sea perfectamente inscrita en el Registro de la Propiedad y con el pleno apoyo y asesoría de las Administraciones Zonales pertinentes.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El presente proyecto de ordenanza ha sido socializado y discutido en dos talleres intensivos ante

actores relevantes dentro del proceso integral de regularización: el 17 de febrero de 2021 ante las Entidades Colaboradoras (CAE, Desintecsa); y el 19 de febrero de 2021, ante los representantes de los gremios de la construcción: Colegio de Arquitectos de Pichincha, Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha, Constructores Positivos y la Academia. En estos eventos se recabaron las observaciones y precisiones del caso, mejorando íntegramente la propuesta inicialmente planteada por la Dirección Metropolitana de Catastro.

El presente proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DE LA REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS, parte de preceptos técnicamente aceptados a nivel nacional e internacional y mejorará la gestión institucional metropolitana para los procesos de regularización de excedentes y diferencias de áreas, razón por la cual, es técnicamente factible ponerla a consideración del Concejo Metropolitano para su discusión y debate.

RECOMENDACIÓN

En base a lo expuesto en las conclusiones y considerando el objetivo para hacer más eficiente la gestión catastral referente, se recomienda poner a consideración del Concejo Metropolitano el proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DE LA REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS para su discusión, debate y promulgación correspondiente.

5. RESPONSABLES DE ELABORACIÓN REVISIONES Y APROBACIÓN

Fecha	Responsables	Versión	Referencia de revisión y cambios
01/03/2021	José Sebastián Duque Martínez	1.0	Elaboración
01/03/2021	Héctor Fernando Zamorano Cevallos	1.0	Revisión y Aprobación

Responsables	Acción	Firma
José Sebastián Duque Martínez	Elaborado por:	 <p>Firmado electrónicamente por: JOSE SEBASTIAN DUQUE MARTINEZ</p>
Héctor Fernando Zamorano Cevallos	Revisado y aprobado por:	 <p>Firmado electrónicamente por: HECTOR FERNANDO ZAMORANO CEVALLOS</p>

26-02-2021

INFORME LEGAL

No. 001-UAL-DMC-STHV

PROYECTO DE “ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DE LA REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS”, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

1. ANTECEDENTES

El Catastro Inmobiliario es el registro e inventario técnico, actualizado y clasificado de la propiedad inmobiliaria, en el que se establece la correcta identificación de los aspectos físicos-geométricos, jurídicos, económicos (valorativos) que lo definen y constituyen.

La formación, el mantenimiento y la conservación del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, por medio de la Dirección Metropolitana de Catastro.

La información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del Distrito, obtenida por documento legal o relevamiento en campo, debe ser registrada en el inventario catastral, según instructivos y procedimientos definidos por la Dirección Metropolitana de Catastros.

Mediante Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014, se agrega, a continuación del artículo 481, el artículo 481.1 referente a los excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada, en el que faculta a los gobiernos autónomos descentralizados para que expidan la ordenanza para establecer el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización; así como rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial.

Mediante Ordenanza No. 126, sancionada el 19 de julio de 2016, se estableció el Régimen Administrativo de Regularización de Excedentes y Diferencias de Áreas de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, cuyas escrituras diferían con la realidad física de campo (hoy en el LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DEL CÓDIGO MUNICIPAL).

2. MARCO LEGAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 31.- “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

Artículo 226.- “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”.

Artículo 264, numeral 9.- “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 9.- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.”

Artículo 266.- "Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. (...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.”

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACIÓN.-

Artículo 55, literal i.- "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”;

Artículo 83.- “Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y el estatuto de autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden y las que asuman de los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado. Al distrito metropolitano autónomo, le corresponderá un único gobierno metropolitano autónomo descentralizado, constituido y organizado de conformidad con la Constitución, este Código y su estatuto de autonomía...”.

Artículo 84, literal c).- Establece que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene, entre otras, la siguiente función: ..."c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.”

Artículo 139.- “Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- (Reformado por el Art. 12 de la Ley s/n, R.O. 166-S-21-I-2014).- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa.”

Artículo 481.1.- “Excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada.- Por excedentes de un terreno de propiedad privada se entiende aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superen el área original que consten en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. En ambos casos su titularidad no debe estar en disputa. Los excedentes que no superen el error técnico de medición, se rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido, dejando a salvo el derecho de terceros perjudicados. El Gobierno Autónomo Descentralizado distrital o municipal establecerá mediante ordenanza el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización.; (...) Si el excedente supera el error técnico de medición previsto en la respectiva ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial. Situación que se regularizará mediante resolución de la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, la misma que se protocolizará e inscribirá en el respectivo registro de la propiedad.; (...) Para la aplicación de la presente normativa, se entiende por diferencias el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada. El Gobierno Autónomo Descentralizado distrital o municipal de oficio o a petición de parte realizará la rectificación y regularización correspondiente, dejando a salvo las acciones legales que puedan tener los particulares, (...) El registrador de la propiedad, para los casos establecidos en el anterior y presente artículo, procederá a inscribir los actos administrativos de rectificación y regularización de excedentes y diferencias, documentos que constituyen justo título, dejando a salvo los derechos que pueden tener terceros perjudicados.”

Artículo 494.- “Actualización del catastro.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código.”

LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Artículo 2, numeral 1.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá, entre otras, la siguiente finalidad: "1. Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones (...)."

Artículo 8.- Le corresponde especialmente al concejo Metropolitano: : "(...) 1) Decidir, mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo

integral y a la ordenación urbanística del Distrito, a la prestación de servicios públicos y a la promoción cultural de la comunidad, así como las cuestiones referentes a otras materias que según la Ley sean de competencia municipal. (...)"

CÓDIGO MUNICIPAL

LIBRO IV.1- TÍTULO II - DE LA REGULARIZACIÓN DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS (antes Ordenanza Metropolitana No. 126) - ARTÍCULOS:

Art. IV.1.149.- “Ámbito de aplicación y excepciones. - El presente Título establece el régimen administrativo de la regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, con el fin de ordenar el territorio y otorgar seguridad jurídica a los propietarios de bienes inmuebles urbanos y rurales.”

Art. IV.1.150.- “Excedentes o diferencias provenientes de errores de cálculo o de medidas.- Para los efectos del presente Título, se entiende por excedentes de un terreno, a aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superen el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. Por cuanto el excedente a regularizarse forma parte integrante del lote, y al no tener una determinación material, deben ser rectificadas y regularizadas en el Catastro y Registro de la Propiedad, a favor del propietario del lote que ha sido mal medido. Por diferencias, se entiende el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada. En adelante, en la aplicación del presente Título se entenderá por "Excedente", la superficie en más; y, por "Diferencia", la superficie en menos.”

LIBRO IV.1-CAPÍTULO I - SECCIÓN TERCERA - OBJETIVOS DEL CATASTRO, ARTÍCULOS:

Artículo IV.1.179.- “La descripción de los aspectos físicos-geométricos, jurídicos y económicos tienen como objetivos fundamentales:

1. Formar, conservar y actualizar el catastro de los bienes inmuebles del Distrito Metropolitano de Quito;
2. Brindar información actualizada y completa sobre los bienes inmuebles catastrados...”

Artículo IV.1.182, literal c.- El catastro de la propiedad inmobiliaria del Distrito Metropolitano de Quito, se integrará con los siguientes archivos:

“c. Sistema de Información Catastral, integrado por:

1. Base de datos gráfica: cartografía catastral digital; y,
2. Base de datos catastral alfanumérico: de titulares de dominio, con los respectivos atributos.”

ACUERDO MINISTERIAL- 017-20, DE 12 DE MAYO DE 2020 EMITIDO POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA REFERENTE A LA “NORMA TÉCNICA PARA FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CATASTRO URBANO Y RURAL Y SU VALORACIÓN”

TÍTULO I- CONSIDERACIONES GENERALES:

Artículo 1.- Objeto.- “El presente instrumento tiene por objeto establecer los criterios técnicos y normativos aplicables a la formación, mantenimiento y actualización del catastro de los inmuebles urbanos y rurales, en sus componentes económico, físico, jurídico y temático, así como la correspondiente valoración de los mismos; estos estarán regulados y estructurados en el Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado administrado por el ente rector de hábitat y vivienda.”

Artículo 2.- “Ámbito.- De acuerdo con lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así como lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; y, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la presente Norma Técnica es de aplicación obligatoria, para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, en el marco del ejercicio de sus competencias.”

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO. 024 DE 29 DE AGOSTO DE 2016 (DELEGACIÓN ORDENANZA NO. 126-HOY CÓDIGO MUNICIPAL)

Artículo.- 1.- “Delegar al Director Metropolitano de Catastro la atribución de actuar en calidad de autoridad administrativa competente, a fin de que bajo su responsabilidad, la implementación, conocimiento, sustanciación y resolución de los procesos y trámites de regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno de lotes urbanos y rurales en el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad a lo establecido en la Ordenanza Metropolitana No. 126 de 19 de julio de 2016.”

OFICIO NO. A-0231 DE FECHA 15 DE AGOSTO DE 2017, SUSCRITO POR EL ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

El citado Oficio aclara que: “la delegación efectuada mediante Resolución No. A-024 de 29 de agosto de 2016, incluye la implementación, conocimiento, sustanciación y resolución de los procesos y trámites de modificatoria, reversión y extinción de las resoluciones de excedentes o diferencias de áreas de terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de medición iniciados de conformidad con lo que determinaba la Ordenanza No. 269 de 30 de julio de 2012, derogada por la Ordenanza No. 126.”

3. INFORME

Con estos antecedentes y aspectos jurídicos se enmarca la obligación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de tener actualizado su catastro inmobiliario en sus componentes, jurídico, físico-geométrico y valorativo, del área urbana y sus parroquias

rurales, que corresponden a predios distribuidos en las 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales.

Mediante Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014, se agrega, a continuación del artículo 481, el artículo 481.1 referente a los excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada, en el que faculta a los gobiernos autónomos descentralizados para que expidan la ordenanza para establecer el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización; así como rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial.

Es así que, mediante Ordenanza No. 126, sancionada el 19 de julio de 2016, se estableció el Régimen Administrativo de Regularización de Excedentes y Diferencias de Áreas de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, cuyas escrituras diferían con la realidad física de campo. Con la expedición de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se reformó el inciso segundo del artículo 481.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto de la regularización de los excedentes que superan el ETAM; así como la autoridad competente.

Es responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural, así como definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio.

Con una nueva propuesta de Ordenanza reformativa se busca establecer un régimen administrativo expedito para regularizar excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural de propiedad privada o pública en el Distrito Metropolitano de Quito, reduciendo los pasos y los requisitos de la tramitología municipal, con la finalidad de facilitar el camino a los administrados interesados en regularizar las superficies de sus lotes.

Corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, contar con una administración pública que constituya un servicio a la colectividad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación.

Es importantísimo y necesario contar con catastro actualizado completo, exhaustivo y exacto, que sirva de insumo para la organización y desarrollo territorial, así como para mejorar el tributo por impuesto predial, tasas y contribuciones especiales de mejoras, por lo que de acuerdo a los estudios técnicos de la Dirección Metropolitana de Catastro se ha visto la necesidad de reformar la normativa municipal referente al régimen administrativo de la regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, contenidos en el LIBRO IV.1- TÍTULO II - DE LA REGULARIZACIÓN DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

4. CONCLUSIONES

En base a lo detallado en líneas anteriores se colige que es obligación de la Dirección Metropolitana de Catastro formar, conservar y actualizar el catastro de los bienes inmuebles del Distrito Metropolitano de Quito, brindando a los ciudadanos información actualizada y completa sobre los bienes inmuebles catastrados. En base a los estudios técnicos de la Dirección Metropolitana de Catastro, que se añaden en el informe técnico respectivo, se ha visto la necesidad de reformar la normativa municipal referente al régimen administrativo de la regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito (LIBRO IV.1- TÍTULO II), cuyo objetivo principal es mejorar los procesos regulatorios dando mayor fluidez y agilidad a los trámites presentados por los contribuyentes, tomando en consideración que justamente este tipo de trámites son los que tienen mayor demanda dentro de la gestión catastral. Con esta reformatoria se busca otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, estableciendo un régimen administrativo expedito para regularizar excedentes o diferencias de superficie de terreno urbano rural de propiedad privada o pública en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de facilitar el camino a los administrados interesados en regularizar las superficies de sus lotes.

5. RECOMENDACIONES

En base a todo lo expuesto se recomienda se elabore el proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1 DEL USO DEL SUELO, TITULO II DE LA REGULARIZACION DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO Y RURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVENIENTES DE ERRORES DE CÁLCULO O DE MEDIDAS, para que, con los informes respectivos sea enviado a las autoridades y Comisión respectiva competentes para su iniciativa e impulso, para comenzar con el proceso de aprobación respectiva en el Concejo Metropolitano de Quito.

Elaborado por:



Firmado electrónicamente por:
FAUSTO ENRIQUE
OROZCO VENEGAS

Dr. Fausto Orozco Venegas
JEFE UNIDAD DEL ÁREA LEGAL
DIRECCIÓN METROPOLITANA DE CATASTRO
SECRETARÍA DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA

Oficio Nro. STHV-2021-0243-O

Quito, D.M., 16 de marzo de 2021

Asunto: PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA CÓDIGO MUNICIPAL
REGULARIZACIÓN DE ÁREAS DE TERRENO

Señor Doctor
Jorge Homero Yunda Machado
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

Señor Alcalde:

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 31 dispone que: *"...Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía."*

El numeral 9 del artículo 264 de la Constitución establece que: *"...Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ... 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales."*;

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito establece que, le corresponde especialmente al Concejo Metropolitano: *"...1) Decidir, mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, a la prestación de servicios públicos y a la promoción cultural de la comunidad, así como las cuestiones referentes a otras materias que según la Ley sean de competencia municipal."*

Con la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014, se agrega a continuación del artículo 481, el artículo 481.1 referente a los excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada, en el que faculta a los gobiernos autónomos descentralizados para que expidan la ordenanza para establecer el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización; así como rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se

Oficio Nro. STHV-2021-0243-O

Quito, D.M., 16 de marzo de 2021

reformó el inciso segundo del artículo 481.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto de la regularización de los excedentes que superan el ETAM; así como la autoridad competente, disponiendo que: *“...Si el excedente supera el error técnico de medición previsto en la respectiva ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se rectificará la medición y el correspondiente avalúo e impuesto predial. Situación que se regularizará mediante resolución de la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, la misma que se protocolizará e inscribirá en el respectivo registro de la propiedad.”*

Mediante Ordenanza No. 126, sancionada el 19 de julio de 2016, incorporada al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se estableció el Régimen Administrativo de Regularización de Excedentes y Diferencias de Áreas de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas, cuyas escrituras diferían con la realidad física de campo.

Es responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural, así como definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio.

Es indispensable dar una solución a los propietarios de bienes inmuebles urbanos y rurales, cuyas superficies que constan en escrituras, difieren de la realidad física actual, por errores que arrastran desde los inicios de los procesos de lotización, urbanización o conformación de las áreas de terreno con fines habitacionales.

Corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, contar con una administración pública que constituya un servicio a la colectividad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación.

En mérito a lo expuesto, y conforme a lo dispuesto en el literal d) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD, y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la resolución No. 74 de 8 de marzo de 2016, que le faculta por iniciativa propia presentar ordenanzas para su tratamiento y aprobación, y a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el literal a) del artículo 13 de la referida resolución, adjunto al presente remito, para su consideración e iniciativa legislativa, el Proyecto de Ordenanza Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Libro IV del Eje Territorial, Libro IV.1 del Uso del Suelo, Título II de la Regularización de Excedentes o Diferencias de Superficie de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, proveniente de errores de cálculo o de

Oficio Nro. STHV-2021-0243-O

Quito, D.M., 16 de marzo de 2021

medidas, y que deberá ser conocido y tratado en la Comisión de Uso de Suelo del Concejo Metropolitano de Quito.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Arq. Iván Vladimir Tapia Guijarro
SECRETARIO DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA

Anexos:

- informe_legal_proyecto_ordenanza_reformatoria_libro_iv.1-títuloii-regularización-signed.pdf
- 210301_informe_factibilidad_técnica-signed-signed.pdf
- 15032021_proyecto_om_etam_08032021_-vf-.docx

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Nelson Aníbal Muñoz Barrezueta	namb	STHV-DMC	2021-03-02	
Aprobado por: Iván Vladimir Tapia Guijarro	IVTG	STHV	2021-03-16	

