



Andrea Hidalgo Maldonado

CONCEJALA METROPOLITANA DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-HMA-2022-0593-O

Quito, D.M., 01 de julio de 2022

Asunto: Iniciativa de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.I DEL USO DEL SUELO, TÍTULO I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPITULO II RÉGIMEN GENERAL DE USO DE SUELO, SECCIÓN VI DEL DESARROLLO URBANÍSTICO, PARÁGRAFO I DE LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Por medio del presente, en virtud de lo señalado en el artículo 88, literal b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 13 literal a) de la Resolución de Concejo C074 de 08 de marzo de 2016, por medio del presente me permito remitir la iniciativa del Proyecto de "**ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.I DEL USO DEL SUELO, TÍTULO I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPITULO II RÉGIMEN GENERAL DE USO DE SUELO, SECCIÓN VI DEL DESARROLLO URBANÍSTICO, PARÁGRAFO I DE LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, LA CUAL ESTABLECE LAS NORMAS PARA LA HABILITACIÓN DE SUELO.**"; y, solicito a usted que una vez calificado, sea puesto en conocimiento de la Comisión de Uso de Suelo, previo a su tratamiento en el seno del Concejo Metropolitano.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



Andrea Hidalgo Maldonado

CONCEJALA METROPOLITANA DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-HMA-2022-0593-O

Quito, D.M., 01 de julio de 2022

Documento firmado electrónicamente

Ing. Andrea Hidalgo Maldonado

CONCEJALA METROPOLITANA

DESPACHO CONCEJAL HIDALGO MALDONADO ANDREA

Anexos:

- Proyecto de Ordenanza Régimen del Suelo



Firmado electrónicamente por:
**ANDREA HIDALGO
MALDONADO**



MOTIVACIÓN

La entrega de áreas verdes en las subdivisiones y fraccionamientos de urbanizaciones es un proceso que se ha prestado para una indebida interpretación de la ley por parte de los funcionarios municipales, quienes a través de la Ordenanza 172, actual Libro V.1 de la Ordenanza 001 de 29 de marzo de 2019, que expidió el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, han incluido a la prescripción adquisitiva de dominio y a la partición judicial como una autorización administrativa de fraccionamiento o subdivisión. Esto ha provocado que, a los procesos de partición judicial o prescripción adquisitiva de dominio declarados por una decisión judicial, cuando es de una parte de un inmueble, se les exija la contribución de dichas áreas.

Es decir, lo establecido en el Código Municipal, se contrapone con lo determinado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y generando una gran cantidad de trámites represados en las Administraciones Zonales quienes, previo a la inscripción en el registro, solicitan a los usuarios el cumplimiento de la entrega del 15% del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario.

Cabe señalar, que las sentencias son decisiones de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso. En palabras de Aldo Bacre, *“la sentencia en firme es inimpugnable en cuanto ha precluido todas las impugnaciones, es decir, no pueden oponerse contra ellas más recursos que puedan modificarla, en el mismo proceso o en otro futuro. También, es inmutable o inmodificable y consiste en que en ningún caso, de oficio o a petición de parte, otra autoridad podrá alterar los términos de una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. La coercibilidad o imperatividad implica que la sentencia, básicamente de condena, es susceptible de ejecución procesal forzada, a pedido del ejecutante.”* (Teoría General del Proceso, Tomo III, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, pp. 436-437) por lo que, en ningún caso, una ordenanza puede modificar lo dispuesto por el juzgador quien, a través de su sentencia, da cumplimiento con lo establecido en la ley.

Por su parte, el artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece la forma de entrega del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario de manera clara, y señala que se debe aplicar esta forma a las subdivisiones y fraccionamientos de urbanización **derivados de una autorización administrativa de urbanización**.

Tanto la partición judicial de un inmueble cuanto la prescripción adquisitiva de dominio, no son fraccionamientos o subdivisiones derivados de una autorización administrativa, sino de una decisión judicial, por lo que, las normas establecidas en el Código Municipal referidas a este tipo de lotes, no se someten a lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización respecto a las subdivisiones y fraccionamientos derivados de una autorización administrativa de urbanización.

La prescripción, de conformidad con el artículo 2392 del Código Civil, es un modo de adquirir las cosas de otros, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido aquellas acciones y derechos, durante cierto tiempo; por lo que, de conformidad al artículo 2413, la sentencia judicial que declara una prescripción hace las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; pero no vale contra terceros, sin la competente inscripción. Por ende, la inscripción que se debe realizar sobre los bienes provenientes de la prescripción adquisitiva de dominio, no puede ser modificado en su cabida por una autorización administrativa y no puede entrar dentro de las consideraciones establecidas en los artículos 2169 y siguientes del Código Municipal.

No obstante, desde el año 2011, las Administraciones Zonales se han sustentado en una consulta absuelta por la Procuraduría Metropolitana, del expediente No. 2950-2010, de fecha 31 de octubre de 2011, para tratar a la prescripción adquisitiva de dominio, cuando es respecto de una parte de un inmueble, como un trámite de fraccionamiento o subdivisión. La consulta, además se contradice al establecer luego, *“Lo importante en los últimos dos escenarios es que bajo ningún concepto los procesos internos del Municipio, pueden afectar los derechos e intereses del actor (interesado), sobre todo en lo que tiene que ver con obtener la regularización del inmueble que adquirió mediante la prescripción adquisitiva”*. Lo “dispuesto” por la Procuraduría Metropolitana, efectivamente afectaría los derechos e intereses de los interesados.

De igual manera, la partición judicial, de conformidad al artículo 473 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, contiene dos obligaciones para los jueces; la primera que toda demanda que verse sobre la partición de bienes inmuebles que se encuentra dentro del límite urbano sea citada la municipalidad del cantón o distrito metropolitano, representados por su alcalde y procurador síndico municipal; y, la segunda que no podrá emitirse sentencia que signifique la partición de un bien inmueble urbano, sin que previamente deba contarse con el informe favorable del concejo.

Es decir, en caso de que no se cumpla el segundo supuesto, no se podrá realizar la partición; sin embargo, de existir informe favorable, la decisión judicial no puede ser modificada por una norma distinta, establecida en una ordenanza, que contraviene lo establecido por el COOTAD, considerando lo dispuesto por el artículo 706 del Código Civil, que exige para efectuar una inscripción, exhibir únicamente al registrador, la copia auténtica de la disposición judicial.

Con el fin de que la norma Municipal se encuentre en armonía con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se considera necesario realizar el análisis correspondiente y corregir lo dispuesto en el Código Municipal.

CONSIDERANDO

Que, el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos tienen

facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales;

Que, el numeral 9, del artículo 264 de la Norma Suprema, establece que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

Que, el artículo 266 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: *"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"*;

Que, el artículo 321 de la Carta Magna determina que: *"El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental"*;

Que, el artículo 706 del Código Civil dispone en su parte pertinente que, "Para efectuar la inscripción, se exhibirá al registrador copia auténtica del título respectivo, y de la disposición judicial, en su caso (...)"

Que, el artículo 2392 de la norma mencionada, establece que la *"Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.*

Una acción o derecho se dice que prescribe cuando se extingue por la prescripción."

Que, el artículo 2398 del Código Civil menciona que: *"(...) Salvo las excepciones que establece la Constitución, se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales. Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados."*

Que, el artículo 2410 de la ut supra, dispone que: *"(...) El dominio de las cosas comerciales que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, puede serlo por la extraordinaria (...)"*;

Que, el artículo 2411 del Código antes indicado, establece que: *"(...) El tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción es de quince años, contra toda persona, y no se suspende a favor de las enumeradas en el Art. 2409 (...)"*;

Que, el artículo 2413 del Código Civil, señala que *"La sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; pero no valdrá contra terceros, sin la competente inscripción."*

Que, el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "COOTAD") establece que: "(...) *Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros (...)*";

Que, el artículo 424 de la citada normativa manifiesta respecto al área verde, comunitaria y vías que: "(...) *En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público.*

Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. (...)

Que, el artículo 473 de la norma ut supra, establece, "*En el caso de partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad del cantón o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. En el caso de partición extrajudicial, los interesados pedirán al gobierno municipal o metropolitano la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.*";

Que, el artículo 2169 del Código Municipal establece respecto a las áreas verdes, comunitarias y vías que son de bienes de dominio y uso público que,

"1. En todo fraccionamiento de suelo que se origine por acto voluntario del administrado, de conformidad con el artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, éste entregará al Municipio el porcentaje de área verde, comunitaria y vías previsto para cada uno de los siguientes casos:

a. En subdivisiones derivadas de una autorización administrativa de urbanización, el área verde y comunitaria deberá ser entregada por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria, como mínimo el 15% del área útil urbanizable del terreno a dividirse;

b. En subdivisiones que no se deriven de una autorización administrativa de urbanización, el área verde deberá ser entregada en forma de cesión gratuita y obligatoria como mínimo el 15% del área útil urbanizable del terreno a dividirse.

c. En urbanizaciones en suelo clasificado como urbano y las que tengan asignación Residencial Rural 1 (RR1) y Residencial Rural 2 (RR2), el área verde

en forma de cesión gratuita y obligatoria será como mínimo el 15% del área útil urbanizable del terreno a dividirse, destinado exclusivamente para áreas verdes por lo menos el 50% de la superficie entregada. En el caso de la asignación Residencial Rural 1(RR1) y Residencial Rural 2 (RR2), deberá contarse previamente con el informe de la Autoridad Agraria Nacional.

2. En el caso de partición judicial de inmuebles, deberá contribuir con el 15% de áreas verdes públicas que corresponda, de conformidad con lo que establece la ley (...).”

Que, el artículo 2171 de la mencionada normativa establece en su numeral 4 que: “(...) *En el caso de la sentencia ejecutoriada dictada dentro del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, de una parte, de un lote que obliga a un fraccionamiento, de conformidad a lo estipulado en el artículo 424 reformado del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se deberá calcular el aporte del 15% del área útil adquirida mediante sentencia.*

Si el área de la sentencia es inferior a 3000.00 m², la contribución del 15% del área útil adjudicada, se compensará en valor monetario según el avalúo catastral actualizado, cuando sea menor al lote mínimo asignado en la zonificación vigente.” y,

En ejercicio de las atribuciones que confieren los artículos 240, numeral 1; y 264 de la Constitución; artículo 87, literal a) y 332 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 de la Ley de Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito:

Expide:

ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.I DEL USO DEL SUELO, TÍTULO I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPITULO II RÉGIMEN GENERAL DE USO DE SUELO, SECCIÓN VI DEL DESARROLLO URBANÍSTICO, PARÁGRAFO I DE LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, LA CUAL ESTABLECE LAS NORMAS PARA LA HABILITACIÓN DE SUELO.

Artículo 1.- Elimínese el literal b. del numeral 1 del artículo 2169 del Libro IV.I Del Uso del Suelo, Título I Del Régimen Administrativo del Suelo En el Distrito Metropolitano de Quito, Capitulo II Régimen General de Uso de Suelo, Sección

VI Del Desarrollo Urbanístico, Parágrafo I de la Habilitación de Suelo, del Código Municipal, que dice:

“b. En subdivisiones que no se deriven de una autorización administrativa de urbanización, el área verde deberá ser entregada en forma de cesión gratuita y obligatoria como mínimo el 15% del área útil urbanizable del terreno a dividirse.”

Artículo 2.- Elimínese del artículo 2169 el numeral 2 del Libro IV.I Del Uso del Suelo, Título I Del Régimen Administrativo del Suelo En el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo II Régimen General de Uso de Suelo, Sección VI Del Desarrollo Urbanístico, Parágrafo I de la Habilitación de Suelo , del Código Municipal, que dice:

“2. En el caso de partición judicial de inmuebles, deberá contribuir con el 15% de áreas verdes públicas que corresponda, de conformidad con lo que establece la ley.”

Artículo 3.- Agréguese dentro del numeral 3, del artículo 2169 del Libro IV.I Del Uso del Suelo, Título I Del Régimen Administrativo del Suelo En el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo II Régimen General de Uso de Suelo, Sección VI Del Desarrollo Urbanístico, Parágrafo I de la Habilitación de Suelo , del Código Municipal, el literal d. que diga lo siguiente:

“d. En el caso de partición judicial de inmuebles.”

Artículo 4.- Elimínese del artículo 2171 del Libro IV.I Del Uso del Suelo, Título I Del Régimen Administrativo del Suelo En el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo II Régimen General de Uso de Suelo, Sección VI Del Desarrollo Urbanístico, Parágrafo I de la Habilitación de Suelo, del Código Municipal, el numeral 4 que dice:

“4. En el caso de la sentencia ejecutoriada dictada dentro del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, de una parte, de un lote que obliga a un fraccionamiento, de conformidad a lo estipulado en el artículo 424 reformado del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se deberá calcular el aporte del 15% del área útil adquirida mediante sentencia.

Si el área de la sentencia es inferior a 3000.00 m², la contribución del 15% del área útil adjudicada, se compensará en valor monetario según el avalúo catastral actualizado, cuando sea menor al lote mínimo asignado en la zonificación vigente.”

Disposición Final.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Municipal y en la página web institucional y en el Registro Oficial.