

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, 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, 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:

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