

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M**

**Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021**

**PARA:** Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General del Concejo Metropolitano**

**ASUNTO:** Criterio jurídico respecto a la Resolución No. 032-COT-2021 de la  
Comisión de Ordenamiento Territorial Exp. PM. Nro. 2021-02437

De mi consideración:

De conformidad con la Resolución No. A-005 de 20 de mayo de 2019, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 000002 / SV de 12 de octubre de 2021, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano emito el siguiente criterio jurídico:

**Petición**

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4468-O, de 13 de octubre de 2021, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, remitió la Resolución No. 032-COT-2021 de la Comisión de Ordenamiento Territorial, mediante la cual se solicitó a Procuraduría Metropolitana, remita un informe, en el cual se determine la pertinencia jurídica que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, realice obras de mitigación en los Asentamientos de Hecho y Consolidados de Interés Social, a través de las entidades o empresas municipales.

**Fundamentos jurídicos**

1. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) establece:

Art. 166, inciso primero.- *"Financiamiento de obligaciones.- Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente."*

*"Art. 172.- Ingresos propios de la gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.*

*Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos.*

*Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021

*respectivos territorios.*

*La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.[...]."*

"Art. 179.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial. [...]. Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos."

Art. 274, inciso primero.- "Responsabilidad.- Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio."

Art. 275, inciso primero.- "Modalidades de gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta."

*"Art. 588.- Costos que se pueden reembolsar a través de contribuciones por mejoras.- Los costos de las obras cuyo reembolso se permite son los siguientes:*

- a) El valor de las propiedades cuya adquisición o expropiación fueren necesarias para la ejecución de las obras, deduciendo el precio en que se estimen los predios o fracciones de predios que no queden incorporados definitivamente a la misma;*
- b) Pago de demolición y acarreo de escombros;*
- c) Valor del costo directo de la obra, sea ésta ejecutada por contrato o por administración de la municipalidad, que comprenderá: movimiento de tierras, afirmados, pavimentación, andenes, bordillos, pavimento de aceras, muros de contención y separación, puentes, túneles, obras de arte, equipos mecánicos o electromecánicos necesarios para el funcionamiento de la obra, canalización, teléfonos, gas y otros servicios, arborización, jardines y otras obras de ornato;*
- d) Valor de todas las indemnizaciones que se hubieran pagado o se deban pagar por razón de daños y perjuicios que se pudieren causar con ocasión de la obra, producidos por fuerza mayor o caso fortuito;*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021

- e) Costos de los estudios y administración del proyecto, programación, fiscalización y dirección técnica. Estos gastos no podrán exceder del veinte por ciento del costo total de la obra; y,
- f) El interés de los bonos u otras formas de crédito utilizados para adelantar los fondos necesarios para la ejecución de la obra.”

2. El Código Municipal en el Libro IV, Título II establece en general el régimen para la DECLARACIÓN DE INTERÉS SOCIAL A ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS Y ESTABLECER SU PROCESO INTEGRAL DE REGULARIZACIÓN; y, en forma particular las siguientes disposiciones:

“Artículo 3653.- Objeto.- El objeto del presente Título es establecer los procesos y procedimientos para la regularización integral de los asentamientos humanos de hecho y consolidados y precarios, así como su declaratoria de interés social para aquellos asentamientos que cumplen las condiciones socioeconómicas, legales y físicas establecidas para este efecto, de conformidad con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Uso y Ocupación del Suelo, planes especiales, planes parciales y demás disposiciones de regularización expedidas por el Distrito Metropolitano de Quito.”

“Artículo 3655.- Definiciones.- [...]

núm.16. Infraestructura.- Se refiere a las redes, espacios e instalaciones principalmente públicas, necesarias para el adecuado funcionamiento de la ciudad y el territorio, relacionadas con la movilidad de personas y bienes, así como con la provisión de servicios básicos. [...]

Num.24. Sistemas públicos de soporte.- Son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo.”

“Artículo 3656 .- Etapas del proceso integral de regularización.- El proceso integral de regularización de los asentamientos humanos de hecho y consolidados tendrá tres etapas:

1. Regularización.- Es la etapa cuyo objetivo es la habilitación del suelo a través del fraccionamiento del mismo en más de diez lotes, la contribución de área verde y equipamiento público, y trama vial, de conformidad con la normativa vigente. Este proceso busca disminuir la ocupación informal del suelo, realizando la regularización

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021

normativa y administrativa de la tierra, mejoramiento barrial, mitigación de riesgo y reubicación de familias asentadas en zonas de protección ecológica o de riesgo no mitigable.[...]

3. Desarrollo de infraestructura.- Es la etapa de intervención tendiente a dotar de obras de infraestructura al asentamiento regularizado mediante gestión municipal o pública, gestión directa de los propietarios o cogestión, de acuerdo a sus competencias”.

“Artículo 3698.- Del desarrollo de servicios e infraestructura.- La ejecución de las obras de infraestructura en los asentamientos humanos de hecho y consolidados, se realizará en el plazo y condiciones determinados en su propia ordenanza de regularización, sin embargo su plazo de ejecución no será mayor a cinco años, pudiendo este plazo prorrogarse máximo por un período igual.

El Municipio Metropolitano, por disposición de la ley y como parte del proceso de regularización realizará la construcción de los sistemas públicos de soporte necesarios en las zonas objeto del proceso de regularización, en particular respecto del servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos. Todas las obras de infraestructura podrán ser ejecutadas mediante gestión individual o concurrente, con las siguientes modalidades:

- a) **Gestión municipal o pública:** obra de infraestructura pública realizada por la Municipalidad, Junta Parroquial, Consejo Provincial o cualquier entidad del gobierno central.

El Municipio y las empresas metropolitanas de forma obligatoria deberán colocar en su presupuesto anual un rubro específico que cubra la dotación de servicios básicos realizados por ellas, para los sectores que han sido sujetos de proceso de regularización, inversiones que se recuperan a través de la recaudación de la contribución especial de mejoras, conforme a lo determinado en el artículo 569 del COOTAD.

- b) **Gestión directa:** obra de infraestructura pública, ejecutada con el aporte exclusivo de los beneficiarios de la obra, sin inversión del sector público. Dichas obras, una vez concluidas, serán fiscalizadas por la municipalidad previa a su entrega y no generará pago de contribución especial de mejoras, conforme lo determinado en el artículo 570 del COOTAD.
- c) **Cogestión:** obra de infraestructura que cuenta con la participación de la comunidad y la Municipalidad, sea en aportación económica, materiales o mano de obra, previa la suscripción de un convenio de cogestión. En este caso a los aportantes se les aplicará lo dispuesto en el artículo 281 del COOTAD, en consecuencia habrá derecho a la exención del pago de la contribución especial por mejoras.”

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021

*“Artículo 3700.- Garantías.- Las obras de infraestructura que deban ejecutarse en el Asentamiento Humano de Hecho y Consolidado, constituye una obligación solidaria de los beneficiarios y deberán constar en la ordenanza de regularización del mismo. Su ejecución deberá estar respaldada por una garantía constituida mediante hipoteca a favor de la municipalidad sobre cada uno de los lotes materia del proceso de regularización.*

*Se prohíbe solicitar garantías adicionales a las establecidas en este instrumento.*

*En caso de que el Asentamiento Humano de Hecho y Consolidado, en garantía de las obras de infraestructura, deba hipotecar los predios en favor de la municipalidad, se podrá aceptar la garantía hipotecaria en segunda, de tal forma que los deudores hipotecarios, puedan garantizar en primera a cualquier entidad del sector financiero público o privado.”*

(Énfasis añadidos)

**Análisis y criterio jurídico**

Del régimen jurídico citado que norma los procesos y procedimientos para la regularización integral de los asentamientos humanos de hecho y consolidados (“AHHC”), se determina que:

(i) La dotación de obras de infraestructura comprende las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios.

(ii) El desarrollo de las obras de infraestructura puede realizarse mediante gestión municipal o pública, gestión directa de los propietarios y cogestión. Cuando se realiza por gestión municipal la inversión se recupera a través de la contribución especial de mejoras, cuando se realiza por gestión directa no se genera pago de contribución especial de mejoras; y, cuando se realiza por cogestión tienen derecho a la exención del pago de la contribución especial de mejoras.

(iii) Las obras de infraestructura constituyen una obligación solidaria de los beneficiarios y deberán constar expresamente en la ordenanza de regularización de cada asentamiento, respaldada por la hipoteca de los lotes como garantía para su ejecución.

(iv) A parte de las obras señaladas, en el régimen aplicable a los AHHC no se prevé ni se regula la ejecución de obras adicionales que se requieran para los casos en los que se presenten riesgos mitigables en los AHHC. La posibilidad de ejecución de obras para mitigar riesgos en los AHHC debería ser incorporada en el régimen jurídico que los regula observando la competencia que tendrían cada una de las dependencias o empresas

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M**

**Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021**

metropolitanas para su ejecución.

(v) El artículo 588 del COOTAD, en forma general, establece la posibilidad de reembolsar a través de contribuciones por mejoras el valor del costo directo de la obra, sea ésta ejecutada por contrato o por administración de la municipalidad, que comprenderá: movimiento de tierras, afirmados, pavimentación, andenes, bordillos, pavimento de aceras, muros de contención y separación, puentes, túneles, obras de arte, equipos mecánicos o electromecánicos necesarios para el funcionamiento de la obra, canalización, teléfonos, gas y otros servicios, arborización, jardines y otras obras de ornato.

**Conclusión:**

Del análisis realizado se establece que el régimen jurídico de los AHHC prevé la ejecución de obras de mitigación a cargo del Municipio de Quito, por lo que se podría analizar la posibilidad de incorporarla a partir del análisis de las competencias que tienen cada una de las dependencias y empresas metropolitanas, para determinar la viabilidad técnica y financiera de su ejecución, considerando para el efecto, principalmente, lo dispuesto en el artículo 166 del COOTAD; y, en general, el régimen jurídico aplicable.

Respecto al artículo 588 del COOTAD el reembolso a través de las contribuciones por mejoras por costos de obras, es una posibilidad que está establecida en la ley, sin que tenga vinculación específica con el régimen de AHHC, por lo que su aplicación depende exclusivamente del cumplimiento de los presupuestos normativos del artículo referido.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELOS**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-4468-O

Anexos:

- 2437.pdf  
- 2437-1.pdf

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0333-M**

**Quito, D.M., 07 de noviembre de 2021**

Copia:

Sr. Mgs. Edwin Rogelio Echeverría Morales  
**Director de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"**

Sra. Dra. Veronica Elizabeth Caceres Barrera  
**Lideresa de Equipo**

Sr. Dr. Edison Xavier Yopez Vinueza  
**Lider de Equipo**

Sra. Abg. Angely Katherine Suarez Molina  
**Servidor Municipal 7**

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yopez Vinueza	exyv	PM-SUE	2021-11-05	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM-SUE	2021-11-07	

