

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

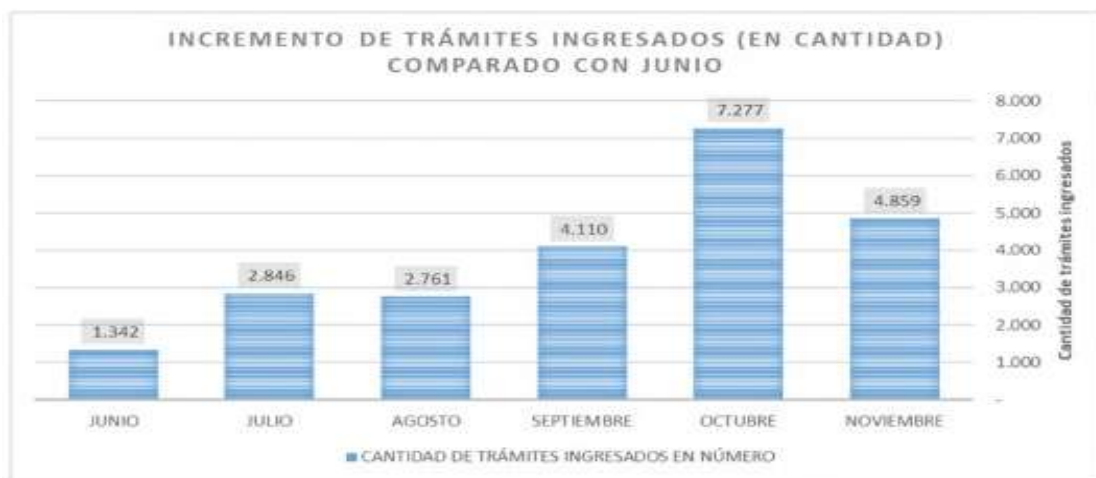
1. ANTECEDENTES

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 plateado 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.

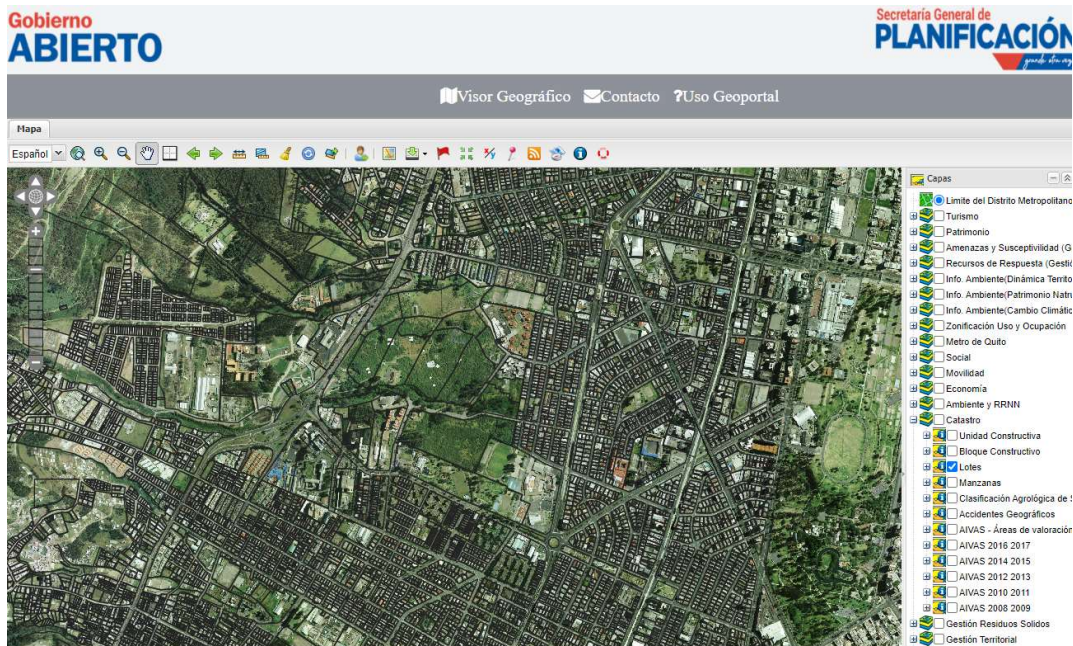
Finalmente, el cálculo de diferencias promedio que se realizará a nivel gráfico y mediante herramientas CAD/SIG, es análogo al proceso de cálculo de RMSE establecido en la normativa nacional e internacional, cuya conceptualización radica en sus componentes cartesianos (X, Y).

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:	
Héctor Fernando Zamorano Cevallos	Revisado y aprobado por:	