

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

Asunto: Informe jurídico respecto al proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA AL ARTÍCULO 3639, NUMERAL 4, DEL CAPÍTULO II, TÍTULO IV, LIBRO IV.6 DEL CÓDIGO MUNICIPAL QUE TRATA DEL INFORME DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD SOBRE LA TITULARIDAD DE UN PREDIO, COMO REQUISITO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES MOSTRENCOS" EXP. PM No.2021-02478

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General del Concejo Metropolitano
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con su Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4981-O, de 08 de noviembre de 2021, presento el siguiente informe jurídico (el "Informe"):

Competencia

Emito el Informe fundamentado en la Resolución No. A-005, de 20 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 00002 / SV de 12 de octubre de 2021, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano.

Objeto y alcance

1. El objeto de este Informe es emitir el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al proyecto "ORDENANZA REFORMATORIA AL ARTÍCULO 3639, NUMERAL 4, DEL CAPÍTULO II, TÍTULO IV, LIBRO IV.6 DEL CÓDIGO MUNICIPAL QUE TRATA DEL INFORME DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD SOBRE LA TITULARIDAD DE UN PREDIO, COMO REQUISITO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES MOSTRENCOS" (el "Proyecto")
2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.
3. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el artículo 1, letra c) de la Resolución del Alcalde Metropolitano Nro. A-005, de fecha 20 de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

mayo de 2019. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión de Propiedad y Espacio Público.

Marco para análisis jurídico

1. En general, la Constitución de la República (la “Constitución”), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (“LORDMQ”), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“GAD DMQ”).

2. El artículo 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: “Art. 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”. Por su parte, el artículo 240 ibídem establece que los gobiernos autónomos descentralizados (“GAD”) de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

3. El artículo 266, segundo inciso, ibídem, manifiesta que los gobiernos de los distritos metropolitanos en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

4. El artículo 87, letra a), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (“COOTAD”) señala que es competencia del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado mediante la expedición de ordenanzas metropolitana, acuerdos y resoluciones.

5. El artículo 436 del COOTAD dispone que los concejos, podrán acordar y autorizar la venta de los bienes inmuebles públicos de uso privado, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado.

6. El artículo 481, inciso quinto del COOTAD, señala: *“Para efecto del presente artículo se entienden mostrencos aquellos bienes inmuebles que carecen de dueño conocido; en este caso los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos mediante ordenanza establecerán los mecanismos y procedimientos para regularizar bienes mostrencos.”*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

7. El Código Municipal en el Libro IV.6, Título IV, establece el procedimiento de declaratoria y regularización de bienes inmuebles urbanos mostrencos.

Análisis e informe jurídico

Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

1. El artículo 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: “Art. 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*”.

2. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

3. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:

- a) El COOTAD, en la letra a) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
- b) De conformidad con los artículos 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

- c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, adicionalmente, el previsto, en lo relevante, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

En relación con la competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo; y, regularización de bienes mostrencos.

La competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo, y regularización de bienes mostrencos del GAD DMQ en el territorio del DMQ tiene fuente constitucional y legal, a saber:

1. En *primer lugar*, la Constitución establece:

- a) En el artículo 264, (números 1 y 2) (énfasis añadido), que: *“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 1. Planificar el desarrollo cantonal; [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]”*; y,
- b) En el artículo 266 (énfasis añadido) 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».*

2. En *segundo lugar*, la LORDMQ prevé:

- a) En el artículo 2 (núm. 1) (énfasis añadido) que: *“Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. [...]”*; y,
- b) En el artículo 8 (núm. 1 y 2) 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. [...] y, 2) [...] establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, [...]”*.
- c) En el artículo 26, que: *“La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano”*.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

3. En *tercer lugar*, el COOTAD determina:

- a) En el artículo 55, (letras a y b) (énfasis añadido): “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal [...] b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo”;
- b) En el artículo 85 (énfasis añadido): “Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne”;
- c) En el artículo 87 (letra a), (énfasis añadido): “Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; [...]”; y,
- d) En el artículo 87 (letra v), (énfasis añadido): “Al concejo metropolitano le corresponde: [...] v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia [...]”.
- e) En el artículo 481, (inciso quinto), (énfasis añadido): “Para efecto del presente artículo se entienden mostrencos aquellos bienes inmuebles que carecen de dueño conocido; en este caso los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos mediante ordenanza establecerán los mecanismos y procedimientos para regularizar bienes mostrencos.”

En relación con la Comisión de Propiedad y Espacio Público

1. El Código Municipal, en el artículo 20 establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

2. En concordancia, el artículo 26 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

3. En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el artículo 22 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos dentro de los que las clasifica:

- a) Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- b) Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
- c) Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- d) Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

4. En particular sobre la Comisión de Propiedad y Espacio Público, el artículo 23 del Código Municipal, la enlista en el eje territorial junto con: (i) Comisión de Uso de Suelo; (ii) Comisión de Movilidad; (iii) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (iv) Comisión de Vivienda y Hábitat; (v) Ambiente; y, (vi) Comisión de Ordenamiento Territorial.

5. El artículo 67 del Código Municipal, establece el ámbito de las comisiones del Concejo Metropolitano, en lo relevante, sobre la Comisión de Propiedad y Espacio Público se establece lo siguiente (énfasis añadido): “Art. 67.- *Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] **Comisión de Propiedad y Espacio Público: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines de acuerdo a la normativa nacional vigente, así como aquellos que promuevan el mejoramiento y el uso del espacio público por parte de la ciudadanía en general. Esta Comisión también revisará e informará al Concejo sobre las solicitudes de adquisición y remate de bienes, comodatos, cambios de***

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

«categoría de bienes y sobre las revisiones de avalúo de los bienes.».

El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los artículos 20 y 26 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el artículo 67 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines de acuerdo a la normativa nacional vigente.

El Proyecto se refiere a la reforma del Código Municipal, en lo referente al procedimiento de declaratoria y regularización de bienes inmuebles urbanos mostrencos, y específicamente al artículo 3639 (núm. 4), que hace relación al informe que emite el Registro de la Propiedad en el procedimiento referido.

Observaciones específicas al Proyecto

En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

1. *Primero.* De conformidad con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer el artículo que se reforma.

2. *Segundo.* En relación con los considerandos se sugiere:

En el considerando noveno, suprimir la referencia a la letra d) del artículo 87 del COOTAD, en razón de que este se refiere a la expedición de acuerdo o resoluciones, y el presente es un proyecto de ordenanza.

3. *Tercero.* En el título del proyecto podría cambiarse la frase “TITULARIDAD DE UN PREDIO” por “TITULARIDAD DEL PREDIO”, de acuerdo con el texto del artículo que se reforma.

4. *Cuarto.* Respecto al articulado del Proyecto, se podría considerar:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

Designar al artículo propuesto como “Artículo Único”.

Conclusiones

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

- a) El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el proyecto de ordenanza objeto de este informe, según las consideraciones efectuadas en el mismo;
- b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo relevante, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;
- c) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Propiedad y Espacio Público;
- d) En función del Requerimiento, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que la Comisión de Propiedad y Espacio Público, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para la aprobación del Proyecto, tomando en cuenta las observaciones realizadas al mismo
- e) Se recomienda:
 - (i) Sustentar el proyecto con el informe de la dependencia municipal relacionada con el proyecto;
 - (ii) Se recomienda considerar las notas efectuadas en el apartado de observaciones específicas al Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría;
 - (iii) Previo a que se remita el proyecto al Concejo Metropolitano se debería incorporar al expediente: (i) el informe de la Secretaría del Concejo respecto al cumplimiento de requisitos formales previstos en el artículo 322 del COOTAD y los de la Resolución Nro. C-074; y, (ii) la iniciativa legislativa.

El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana no se refiere a los aspectos de orden técnico, los cuales son, debido a la competencia, de exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3434-O

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:

- Proyecto de Ordenanza.docx
- 2478-1.pdf
- 2478.pdf

Copia:

Señor Doctor
Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi
Concejal Metropolitano

Señora Doctora
Veronica Elizabeth Caceres Barrera
Lideresa de Equipo

Señor Doctor
Edison Xavier Yepez Vinueza
Lider de Equipo

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-SUE	2021-11-18	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM-SUE	2021-11-19	

