



1. OBJETO:

El presente instrumento tiene por objeto poner en conocimiento del Alcalde Metropolitano y del Concejo Metropolitano de Quito, el informe para primer debate emitido por la Comisión de Ordenamiento Territorial, respecto al proyecto de *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”*; para lo cual se presenta el siguiente análisis, de conformidad con lo previsto en el artículo 51 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES:

2.1.- Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-ANL-2023-0013-O de 10 de enero de 2023, los Concejales Metropolitanos: Luis Reina, Fernando Morales y Amparito Narváez, asumieron la iniciativa legislativa del proyecto de *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”*.

2.2.- Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0156-O de 12 de enero de 2023, el abogado Pablo Santillán Paredes, presentó la verificación de cumplimiento de requisitos formales respecto del referido proyecto normativo, mismo que es calificado y remitido a la Comisión de Ordenamiento Territorial, para su conocimiento y procesamiento correspondiente.

2.3.- La Comisión de Ordenamiento Territorial, en la sesión No. 083 - ordinaria de 20 de enero de 2023, *“resolvió: a) Dar por conocido el proyecto de “Ordenanza Metropolitana reformatoria al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de postregularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”; y, b) solicitar a las entidades técnicas del Distrito Metropolitano de Quito, esto es la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana; Dirección Metropolitana Financiera; y, Procuraduría Metropolitana, emitan los informes técnicos y legales del proyecto de Ordenanza materia de esta resolución”*.

2.4.- El arquitecto Héctor Zamorano, Director Metropolitano de Catastro, de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, con oficio Nro. GADDMQ-STHV-DMC-2023-0105-O, de 02 de febrero de 2023, remitió informe técnico, respecto del proyecto del *“Ordenanza*



Metropolitana Reformatoria al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”.

2.5.- La abogada Carolina Velásquez, Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, a través del oficio Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2023-0205-O de 03 de febrero de 2023, remite el *“Informe de pertinencia del proyecto de “Ordenanza Metropolitana reformativa al Libro IV.7 sobre Ordenamiento Territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”.*

2.6.-El Mgs. Paúl Romero, Subprocurador de asesoría de uso y ocupación de suelos de Procuraduría Metropolitana, con oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O de 24 de febrero de 2023, *“emite criterio legal favorable para que la Comisión de Ordenamiento Territorial, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para la aprobación del Proyecto (...).”*

3. BASE NORMATIVA:

a) Constitución de la República del Ecuador.

En su artículo 30, establece que: *“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.*

El artículo 31 expresa que: *“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.”*

El artículo 227, determina que: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”*

El artículo 240 establece que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...).”*



b) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El literal a) del artículo 87, establece que las funciones del Concejo Metropolitano, entre otras, son: *“Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...).”*

El artículo 140, determina que: *“La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.*

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.”

El artículo 569 expresa que: *“Objeto.- El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana. Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes”.*

El artículo 596, indica: *“Expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana.- Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.*

Cada Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades”.

El artículo 440 señala *“Hipoteca.- Solo se procederá a la hipoteca de los bienes del dominio privado cuando sea necesario garantizar obligaciones propias de los gobiernos autónomos descentralizados contraídas de acuerdo con este Código”.*



El artículo 596 establece *“Expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana.- (Sustituido por el Art. 60 de la Ley s/n, R.O. 166-S, 21-I-2014).- Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes”.*

Cada Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades”.

c) Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

El artículo 1863 del Código Municipal que refiere sobre las garantías que pueden aceptarse para habilitaciones de suelo, indica en su numeral 3 lo siguiente: *“En las urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo efectuadas por organizaciones sociales aprobadas por el Ministerio sectorial competente únicamente servirán como garantía de ejecución de las obras la hipoteca de los lotes.”*

El artículo 3689, establece: *“Asentamiento humano de hecho y consolidado de interés social.- Conforme lo establecido en el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, se considerarán asentamientos humanos de hecho a la ocupación precaria con fines habitacionales, pero en forma pública, pacífica, ininterrumpida por el plazo no menos a cinco años, que en uno o más lotes ajenos hacen un conjunto de familias. Para que estos asentamientos humanos de hecho se consideren consolidados deberán tener condiciones de accesibilidad y edificaciones habitadas, en una proporción tal, que a juicio del órgano competente metropolitano se pueda establecer su consolidación.*

Se entenderá como posesión de forma pública y pacífica, la ocupación de los lotes con ánimo de señor y dueño, y sin uso de la fuerza”.

El artículo 3757 determina: *“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 artículo 3757, adicionalmente señala *“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 se 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”*

El artículo 3758, en referencia a los incentivos señala *“Aquellos beneficiarios del proceso de regularización que cumplan con el desarrollo de la infraestructura, antes de los plazos establecidos en su propia planificación inicial, serán incluidos en la planificación anual de las obras directas de equipamiento a ser ejecutadas por el Municipio y sus empresas metropolitanas, de la siguiente manera”:*

<i>Aquellos que lo ejecuten dentro del 50% del plazo</i>	<i>por tres años</i>
<i>Aquellos que lo ejecuten dentro del 50% y el 75% del plazo</i>	<i>por dos años</i>



Aquellos que lo ejecuten dentro del 75% y el 100% del plazo	por un año
---	------------

“Estas obras que serán de magnitud equiparable a las que se programan en los presupuestos participativos a escala barrial y podrán incluir mejoramiento del espacio público, dotación de equipamiento para servicios sociales, mejoramiento de la accesibilidad, seguridad y saneamiento. La definición de la obra en cada caso se la hará en consulta con la comunidad beneficiada dejando explícita constancia de que se trata de la aplicación de este incentivo. Estos incentivos de ninguna manera excusarán a las entidades municipales de realizar la inversión pública para servicios básicos en estos asentamientos”.

El artículo 3724, establece: *“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”.

El artículo 3760 del Código Municipal establece *“Cancelación de garantías.- La garantía hipotecaria será cancelada una vez que se hayan ejecutado la totalidad de las obras de infraestructura”.*

“Sin embargo de lo establecido se podrá autorizar la cancelación parcial de la misma en los siguientes casos:

- a. Cuando se haya ejecutado hasta un 70% de la totalidad de las obras.*
- b. Cuando la solicitud de cancelación parcial de garantía hipotecaria corresponda a una etapa del asentamiento regularizado.*

La Administración Zonal correspondiente será la entidad encargada de realizar este procedimiento”.

El artículo 3761 del Código Municipal establece: *“Subrogación.- La subrogación de las obligaciones contraídas en lo referente a la ejecución de las obras de infraestructura y sobre las garantías entregadas, podrá ser subrogada previo la autorización de la municipalidad, para tal*



efecto la Administración Zonal correspondiente, deberá otorgar la autorización para la subrogación solicitada previa solicitud de parte”.

“Cuando el producto de la venta del predio individual regularizado sea para afrontar los gastos de enfermedades catastróficas, terminales o degenerativas del propietario, cónyuge, compañera o compañero en unión de hecho o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad lo que se deberá acreditar mediante certificado emitido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o cualquier otro hospital público, o cuando el propietario sea una persona de la tercera edad, la Administración Zonal correspondiente podrá levantar la hipoteca siempre y cuando el comprador se subrogue a las obligaciones y garantías constituidas a favor de la Municipalidad”.

El artículo 2223, sobre habilitación de suelo (LMU) señala que *“constituyen infracciones leves y serán sancionadas con una multa equivalente a uno por mil del avalúo del terreno actualizado que conste en el registro catastral del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por cada día, hasta un máximo del diez por ciento del valor del terreno, sin perjuicio de los correctivos a que hubieren lugar y de las responsabilidades de cualquier orden que pudieran derivarse de las mismas*

(a considerar que se encuentra en modificación en reforma PUOS)

El artículo 2266.124, señala: *“Garantías, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito señala “Las obras de infraestructura determinadas en las cargas locales del plan parcial que deben ejecutarse, constituyen una obligación solidaria de los beneficiarios y deberán constar en el instrumento que aprueba el proyecto de regularización (...)”. “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 (...)”. Las obras de infraestructura determinadas como cargas generales no están sujetas al levantamiento de hipotecas por cargas locales”.*

d) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

El numeral 13 del artículo 4 establece que los: *“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, agua, 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.”*



el literal d) del numeral 14 del artículo 4 señala que *“Tratamiento de mejoramiento integral. Se aplica a aquellas zonas caracterizadas por la presencia de asentamientos humanos con alta necesidad de intervención para mejorar la infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público y mitigar riesgos, en zonas producto del desarrollo informal con capacidad de integración urbana o procesos de redensificación en urbanizaciones formales que deban ser objeto de procesos de reordenamiento físico- espacial, regularización predial o urbanización.”*

La disposición transitoria octava, establece que: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en un plazo de dos años de la vigencia de esta Ley finalizarán la regularización de asentamientos humanos de hecho constituidos de forma previa al 28 de diciembre de 2010 que no se encuentren en áreas protegidas o de riesgo no mitigable y cuyos pobladores justifiquen la tenencia o la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable. A su vez, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos deberán finalizar, en el plazo de cuatro años, 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.*

En el caso que el proceso de regularización no se concluya en el plazo antes indicado se podrá aplicar el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a su regularización y de ser el caso a la construcción de los sistemas públicos de soporte. (...).”

La disposición transitoria décimo tercera dispone: *“La dotación de servicios públicos, especialmente los sistemas públicos de soporte, en los asentamientos humanos consolidados existentes hasta la entrada en vigencia de esta Ley deberán ser construidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en el plazo de cinco años. En caso de no realizarse en ese plazo, se podrá aplicar el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a hacerlo directamente. (...).”*

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Una vez tratadas y analizadas las observaciones e informes presentados por la entidades municipales y precisado el texto del proyecto de ordenanza, la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el marco de sus competencias, concluye que es pertinente que el Concejo Metropolitano de Quito, conozca y trate en primer debate el proyecto de *“Ordenanza Metropolitana Reformativa al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas*



gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”.

5. DICTAMEN DE LA COMISIÓN:

La Comisión de Ordenamiento Territorial, en la Sesión No. 087-extraordinaria de 31 de marzo de 2023, luego de analizar la documentación técnica y legal que reposa en el expediente; y, con fundamento en el artículo 326 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con los artículos 51 y 67 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que el Concejo Metropolitano de Quito conozca y trate en **PRIMER DEBATE** el proyecto de “*Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito*”.

6. SUSCRIPCIÓN DEL INFORME:

Los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial abajo firmantes, aprueban el día viernes 31 de marzo de 2023 el Informe de la Comisión y el texto del proyecto de ordenanza con sus respectivos anexos, suscribiendo el presente documento.

Atentamente,

Amparito Narváez López
Presidenta de la Comisión de
Ordenamiento Territorial

Paulina Izurieta Molina
Miembro de la Comisión

Luis Robles Pusda
Miembro de la Comisión

Hugo Dávila Huertas
Miembro de la Comisión



CERTIFICADO DE VOTACIÓN:

La delegada de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito a la Comisión de Ordenamiento Territorial, certifica que la Comisión aprobó el Informe para Primer Debate del proyecto de *“Ordenanza Metropolitana Reformativa al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito”*; así como el texto del proyecto de la ordenanza, los mismos que fueron conocidos, tratados, debatidos y aprobados en el seno de la Comisión en la Sesión No. 087 - extraordinaria realizada el día 31 de marzo de 2023, con la siguiente votación de las y los concejales: A FAVOR: Amparito Narváez López; Paulina Izurieta Molina, Luis Robles Pusda; y, Hugo Dávila Huertas.- Total cuatro votos (04); EN CONTRA: total cero (0); ABSTENCIÓN:- Total cero (0); EN BLANCO: total cero (0) ;y, CONCEJAL AUSENTE: René Bedón Garzón.- Total uno (01).

Quito D.M., 31 de marzo de 2023

Atentamente,

Dra. Glenda Allán Alegría

Delegada de la Secretaría a la Comisión de Ordenamiento Territorial