



## INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 008-2023

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2023

**Proponente:** Señor Pabel Muñoz López en calidad de Alcalde Metropolitano.

**Nombre del Proyecto:** “ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN Y TITULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS INGRESADOS ANTES DE LA VIGENCIA DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

### I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

**1.1.** Con oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-1905-OF, de 17 de noviembre de 2023, el señor Alcalde Metropolitano remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN Y TITULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS INGRESADOS ANTES DE LA VIGENCIA DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

**1.2.** Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4765-O de 17 de noviembre de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito solicitó a esta Procuraduría Metropolitana se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

**1.3.** Con estos antecedentes, el objetivo de este “Informe Jurídico No Vinculante” es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

### II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría de Uso y Ocupación de Suelo es competente para emitir este Informe Jurídico No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), en función de la Resolución No. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023 del Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme oficio Nro. 010/FAS de 01 de septiembre de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

### III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv)

disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN Y TITULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS INGRESADOS ANTES DE LA VIGENCIA DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, se puede observar lo siguiente:

**3.1.** En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la situación del proceso de regularización de los asentamientos humanos de hecho que “(...) Quito ha acumulado una gran cantidad de barrios y asentamientos humanos no regularizados, muchos de los cuales no han tenido ninguna perspectiva de solución porque no ha existido la voluntad política de abordar el tema de manera consolidada, ni se ha disminuido la increíble cantidad pasos y trámites solicitados.

*Es así que un trámite ordinario de regularización de asentamientos humanos toma hoy más de 550 días y el trámite de titularización suma la misma cantidad de tiempo. Hablamos de 3 años en ambos trámites. A ello deberíamos sumar el establecimiento de una hipoteca que busca “asegurar” que las personas que son parte del asentamiento generen para sí la obra pública necesaria”.*

En virtud del análisis mencionado se plantea el proyecto de ordenanza “(...) con la finalidad de facilitar los procesos de regularización y titularización de predios en los asentamientos humanos de hecho y consolidados. Busca, sobre todo, que el proceso sea simple, ágil y transparente.

*También busca el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los servidores públicos municipales encargados de dichos procesos, respecto al nivel de conocimiento, acceso a herramientas tecnológicas, agilidad en la atención y cercanía con la ciudadanía”.*

**3.2.** Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para planificar el desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el Distrito.

**3.3.** El proyecto presenta un (1) artículo único estructurado en veinte (20) artículos distribuidos en un (1) párrafo; y, siete (7) sub párrafos bajo el siguiente detalle:

**3.3.1.** Párrafo VI “PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN Y TITULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS INGRESADOS ANTES DE LA VIGENCIA DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, con los siguientes sub párrafos:

**3.3.1.1.** Sub Párrafo I “DE LOS GRUPOS PARA LA REGULARIZACIÓN”.

**3.3.1.2.** Sub Párrafo II “DEL PROCESO INTEGRAL DE REGULARIZACIÓN Y TITULARIZACIÓN”.

**3.3.1.3.** Sub Párrafo III “DE LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS”.



3.3.1.4. Sub Parágrafo IV “PRECALIFICACIÓN”.

3.3.1.5. Sub Parágrafo V “PROCESO DE HABILITACIÓN DEL SUELO”.

3.3.1.6. Sub Parágrafo VI “DEL PROCESO DE TITULARIZACIÓN”.

3.3.1.7. Sub Parágrafo VII “DEL DESARROLLO DE LAS OBRAS”.

3.4. El proyecto contiene: (i) seis (6) Disposiciones Generales; (ii) tres (3) Disposiciones Transitorias; y, (iii) una (1) Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende establecer un procedimiento ágil y específico para la regularización y titularización de los asentamientos humanos de hecho y consolidados que se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito identificados o ingresados hasta el 11 de noviembre de 2022 (fecha de publicación en el Registro Oficial N° 602 de la Ordenanza Metropolitana N° 044-2022 que contiene el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito).

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

##### **4.1 Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.**

4.1.1. Acorde a lo establecido en los artículos 253, 254, y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, 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 y que regule el sistema nacional de competencias.

4.1.2. De conformidad con el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: “(...) 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

4.1.3. De igual forma, el Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización en la letra b) del artículo 55, letra c) del artículo 84, y letra a) del artículo 87 establecen las competencias y funciones de los gobierno autónomo descentralizado municipal y las atribuciones del Concejo Metropolitano para la expedición y aprobación de ordenanzas metropolitanas, lo que es concordante con el artículo 322 del mismo cuerpo legal, el cual señala: “Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados



*con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos (...)”.*

**4.1.4.** El artículo 486 del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización establece la potestad de partición administrativa cuando se requiera regularizar y legalizar asentamientos humanos consolidados de interés social ubicados en su circunscripción territorial en predios que se encuentren proindiviso, para lo cual, la o el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, de oficio o a petición de parte, estará facultado para ejercer la partición administrativa.

**4.1.5.** El proyecto de ordenanza se enmarca en las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dentro de las cuales, en la Constitución de la República en los números 1 y 2 del artículo 264.

**4.1.6.** En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente plantea un procedimiento ágil y específico para la regularización y titularización de los asentamientos humanos de hecho y consolidados que se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito identificados o ingresados hasta el 11 de noviembre de 2022.

**4.1.8.** De acuerdo con las normas precedentes se determina que la planificación del desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el Distrito constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales; y, que el régimen para establecer el procedimiento para la regularización de los asentamientos humanos de hecho y consolidados corresponde al Concejo Metropolitano mediante ordenanza.

## **4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.**

**4.2.1.** El artículo 67.50 del Código Municipal dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

**4.2.2.** El proyecto de ordenanza remitido reformaría el Código Municipal para incluir un Parágrafo (VI) dentro del Libro IV.1 DEL USO DEL SUELO, Título I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, Capítulo VI DE LA GESTIÓN DEL SUELO, SECCIÓN I.

## **V. PRONUNCIAMIENTO**

**5.1.** Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con los



artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano de Quito debatir la “ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN Y TITULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS INGRESADOS ANTES DE LA VIGENCIA DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

**5.2.** De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias del Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico para lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

Este informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado.

Atentamente,

**Ana Sofía Reyna Gallegos**

**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO**