



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 0012-2024

Quito, D.M., 06 de marzo de 2024

Proponente: Señor Fidel Ángel Chamba Vozmediano en calidad de Concejal Metropolitano.

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA REFORMATORIA AL ARTÍCULO 27 DE LA ORDENANZA No. 106-2020-AHC, SANCIONADA EL 03 DE DICIEMBRE DE 2020, REFORMADA POR LA ORDENANZA 179-2022-AHHC, QUE RECONOCIÓ Y APROBÓ EL FRACCIONAMIENTO DEL PREDIO No. 679362, SOBRE EL QUE SE ENCUENTRA EL ASENTAMIENTO HUMANO DE HECHO Y CONSOLIDADO DE INTERÉS SOCIAL DENOMINADO LOTE ATRES-SEIS (A3-6), "EL BOSQUE" DE LA HACIENDA TAJAMAR, PARROQUIA CALDERÓN."

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con Memorando Nro. GADDMQ-DC-CVFA-2024-0017-M, de 26 de febrero de 2024, el señor Concejal Metropolitano Fidel Ángel Chamba Vozmediano remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA AL ARTÍCULO 27 DE LA ORDENANZA No. 106-2020-AHC, SANCIONADA EL 03 DE DICIEMBRE DE 2020, REFORMADA POR LA ORDENANZA 179-2022-AHHC, QUE RECONOCIÓ Y APROBÓ EL FRACCIONAMIENTO DEL PREDIO No. 679362, SOBRE EL QUE SE ENCUENTRA EL ASENTAMIENTO HUMANO DE HECHO Y CONSOLIDADO DE INTERÉS SOCIAL DENOMINADO LOTE ATRES-SEIS (A3-6), "EL BOSQUE" DE LA HACIENDA TAJAMAR, PARROQUIA CALDERÓN".

1.2. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0372-M de 26 de febrero de 2024, 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).

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 REFORMATORIA AL ARTÍCULO 27 DE LA ORDENANZA No. 106-2020-AHC, SANCIONADA EL 03 DE DICIEMBRE DE 2020, REFORMADA POR LA ORDENANZA 179-2022-AHHC, QUE RECONOCIÓ Y APROBÓ EL FRACCIONAMIENTO DEL PREDIO NO. 679362, SOBRE EL QUE SE ENCUENTRA EL ASENTAMIENTO HUMANO DE HECHO Y CONSOLIDADO DE INTERÉS SOCIAL DENOMINADO LOTE ATRES-SEIS (A3-6), "EL BOSQUE" DE LA HACIENDA TAJAMAR, PARROQUIA CALDERÓN", se puede observar lo siguiente:

3.1. En la "exposición de motivos" el proyecto expone que *"A pesar que desde el mes diciembre de 2022 se aprobó la partición del predio sobre el cual se encuentra el asentamiento humano de hecho y consolidado de interés social, denominado Lote A Tres-Seis (A3-6), "El Bosque", de la Hacienda Tajamar, hasta la presente fecha no se ha podido hacer efectiva la venta directa a los poseedores, siendo uno de los principales inconvenientes la poca claridad que se desprende para determinar el precio de los lotes individuales.*

El artículo 27 de la Ordenanza No. 179-2022-AHHC, respecto de la valoración de los lotes de terreno para transferencia de dominio, ha previsto que la venta se realizará a través de venta directa, y se efectuará sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.

En este contexto, es necesario establecer el justo precio del valor de los lotes de terreno que serán enajenados de forma directa a los poseesionarios del Lote A Tres-Seis (A3-6), pues no es adecuado que, existiendo un acto normativo debidamente emitido que regula un asentamiento humano, no sea posible definir la situación jurídica de los inmuebles fraccionados.

Para llegar a determinar el justo precio, es necesario tener presente que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se adjudicó el lote de terreno signado con el Numero ATRES- SEIS (A- 3-6), denominado "El Bosque", de la Hacienda Tajamar, situado en la parroquia de Pomasqui, en remate realizado por el Juzgado Primero Especial de Coactiva del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por un valor de USD 4'051.055.85 (Cuatro millones cincuenta y un mil cincuenta y cinco dólares con 85/100), siendo la base para establecer el valor de la tierra para efectos de la enajenación directa de los lotes individuales de terreno.

El artículo 82 de la Constitución de la República garantiza el derecho a la seguridad jurídica que se sustenta en el respeto a la carta magna y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y, en el caso concreto, aplicadas por las autoridades competentes, de esta manera, es necesario que las ordenanzas emitidas por el Concejo Metropolitano sean ejecutadas y cumplidas de manera eficiente, pues se constituyen en el vehículo que da solución a problemáticas sociales, como es el derecho a la vivienda.

Por lo expuesto, este Proyecto de Ordenanza pretende que se cumpla y se haga efectivo el derecho de los poseesionarios del Lote A3-6, a las disposiciones previstas en la Ordenanza No.106-2020-AHC y Ordenanza No. 179-2022-AHHC, y se concrete la venta directa del lote individual a un justo precio,

para garantizar el derecho a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para ejercer la facultad normativa mediante la expedición de ordenanzas. Se incluye el artículo 4076 que se refiere a la venta directa de los lotes producto de asentamientos humanos de hecho, localizados en predios que son de propiedad de particulares, que hayan pasado a manos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por procesos administrativos, en cuyo caso se podrá realizar la venta directa sin necesidad de subasta a los poseedores del predio, sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía, mediante resolución del Concejo Metropolitano de Quito, de acuerdo con el procedimiento de valoración previsto en ese Título.

Sin embargo, no se incorpora normativa que fundamente la propuesta para establecer que la transferencia de dominio a través de la venta directa se efectúe con base en la valoración realizada para el remate del predio.

3.3. El proyecto presenta un (01) artículo bajo el siguiente detalle:

3.3.1. Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 27 de la Ordenanza No. 106-2020-AHC, sancionada el 3 de diciembre de 2020, reformado por el artículo 25 de la Ordenanza No. 179-AHHC, por el siguiente texto:

“Artículo 27.- Valoración de los lotes de terreno para la transferencia de dominio. - La valoración de los lotes de terreno para la transferencia de dominio a través de venta directa, se efectuará dividiendo el precio en el que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se adjudicó por remate el predio No. 679362, por el valor de USD 4’051.055.85 (Cuatro millones cincuenta y un mil cincuenta y cinco dólares con 85/100) para el número de lotes constantes en la Ordenanza No.106-2020-AHC, reformada por la Ordenanza No. 179-2022-AHHC.”

3.4. El proyecto contiene: una (01) Disposición Transitoria; y, una (01) Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende establecer el precio justo de los lotes individuales que permita a los poseedores adquirir dichos inmuebles.

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 (COOTAD) 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 gobiernos autónomos descentralizados 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 436 del COOTAD establece que: *“Los consejos, concejos o juntas, podrán acordar y autorizar la venta, donación, hipoteca y permuta de los bienes inmuebles públicos de uso privado o la venta, donación, trueque y prenda de los bienes muebles, 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. La donación únicamente procederá entre instituciones del sector público.”*

4.1.5. Por otra parte, el artículo 596, No. 6 del COOTAD, establece que: *“En los casos de predios que por procesos administrativos hayan pasado a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y que en los mismos se encuentren asentamientos humanos de hecho y consolidado, se podrá realizar la venta directa sin necesidad de subasta a los poseedores del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.”*

4.1.6. El Código Municipal en el artículo 4076, dispone: *“Venta directa de lotes.- En los casos de asentamientos humanos de hecho, localizados en predios que son de propiedad de particulares, que hayan pasado a manos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por los procesos administrativos señalados en el presente Título u otros, se podrá realizar la venta directa sin necesidad de subasta a los poseedores del predio, sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía, mediante resolución del Concejo Metropolitano de Quito, de acuerdo con el procedimiento de valoración previsto en este Título.”*



4.1.7. Si bien el proyecto de ordenanza cumple de manera general con lo establecido en el artículo 67.55 de la Ordenanza No. 063-2023, luego de la revisión del mismo se ha identificado que es necesario realizar ajustes en el texto del proyecto normativo tanto en su forma como en su fondo.

En el aspecto formal:

- a) En el tercer párrafo de la exposición de motivos tomar en cuenta que su texto corresponde al artículo 25 de la Ordenanza No. 179-2022 que sustituyó el artículo 27 de la Ordenanza No. 106-2020.
- b) En el párrafo que consta a continuación de los considerandos se citan artículos de carácter tributario que no tienen relación con la materia del presente proyecto.
- c) En el título de proyecto de ordenanza y en el artículo 1 se debería incluir la fecha de sanción de la Ordenanza No. 179-2022.
- d) La Disposición "Transitoria Primera" podría costar como "Única"
- e) La Disposición "Final Primera" podría constar como "Única" y debería adecuarse al texto de las ordenanzas que se reforman; y, eliminar la cita que hace del Código Orgánico Tributario.

En el aspecto de fondo:

- a) Se debería incorporar en los considerandos el fundamento normativo que motive y sustente la determinación de la valoración de los predios planteada en el artículo 1 del proyecto de ordenanza.
- b) Procuraduría Metropolitana mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-0942-O, de 04 de marzo del presente año, se pronunció respecto a la valoración de predios municipales en los que se encuentran ubicados asentamientos humanos de hecho y consolidados que están sujetos al proceso de venta, el que debería ser considerado para el análisis correspondiente.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que una vez solventadas las observaciones planteadas en el presente informe, 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 corresponderá en el momento oportuno al Concejo Metropolitano de Quito debatir la "ORDENANZA REFORMATIVA AL ARTÍCULO 27 DE LA ORDENANZA No. 106-2020-AHC, SANCIONADA EL 03 DE DICIEMBRE DE 2020, REFORMADA POR LA ORDENANZA 179-2022-AHHC, QUE RECONOCIÓ Y APROBÓ EL FRACCIONAMIENTO DEL PREDIO NO. 679362, SOBRE EL QUE SE ENCUENTRA EL ASENTAMIENTO HUMANO DE HECHO Y CONSOLIDADO DE INTERÉS SOCIAL DENOMINADO LOTE ATRES-SEIS (A3-6), "EL BOSQUE" DE LA HACIENDA TAJAMAR, PARROQUIA CALDERÓN."

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, por lo tanto, se emite el presente informe jurídico no vinculante con la finalidad que el presente proyecto sea devuelto al proponente acorde a lo establecido en el inciso tercero del artículo 67.57 de la Ordenanza 063-2023.



Este informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado, así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias que emitieron los informes técnicos, mismos que son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen.

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**