

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

PARA: Sra. Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Notificación de Resolución Nro. SC-ORD-009-CPP-02 de la Comisión de Propiedad y Espacio Público

De mi consideración:

En atención al memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4021-O, mediante el cual, la Secretaria General del Concejo Metropolitano, remitió a esta la Procuraduría Metropolitana la resolución de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, realizada en sesión ordinaria Nro. 009, de 21 de septiembre de 2023, por el proyecto de "ORDENANZA DE LA ENTREGA DE MINUTAS PARA LOS ADMINISTRADOS QUE HAN CANCELADO LA TOTALIDAD DE LOS VALORES DE LOS TÍTULOS DE CRÉDITO AL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"; al respecto, me permito informar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES. –

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-3639-O de 25 de agosto de 2023, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, calificó el proyecto de "ORDENANZA DE LA ENTREGA DE MINUTAS PARA LOS ADMINISTRADOS QUE HAN CANCELADO LA TOTALIDAD DE LOS VALORES DE LOS TÍTULOS DE CRÉDITO AL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4021-O de 23 de septiembre de 2023, la Secretaria General, remitió a la Procuraduría Metropolitana la resolución del tercer punto en los siguientes términos:

"Dar por conocido el proyecto de "ORDENANZA DE LA ENTREGA DE MINUTAS PARA LOS ADMINISTRADOS QUE HAN CANCELADO LA TOTALIDAD DE LOS VALORES DE LOS TÍTULOS DE CRÉDITO AL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" y solicitar que en el término de 08 días se remitan los informes tanto técnicos como legales, respecto al mismo, por parte de la Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles y la Dirección Metropolitana Financiera, según sus competencias."

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

2. COMPETENCIA. –

La Procuraduría Metropolitana es competente para emitir el presente pronunciamiento jurídico, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 69 número 1, del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023.

3. ANÁLISIS. –

3.1. De conformidad a los principios y derechos constitucionales prescritos en los artículos 82, 83, 226, 227, 233 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los 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 norma.

Al respecto, los artículos 238 y 239 del cuerpo constitucional señalan que, los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; y, se regirán bajo el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, Descentralización (COOTAD).

En ese sentido, de conformidad con los artículos 253, 254, 264 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador; 55, 84 y 85 del COOTAD, 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.

Para el ejercicio de sus competencias exclusivas de este Distrito Metropolitano y conforme las atribuciones previstas en los artículos 240 de la Constitución; 7, 84, 87 del COOTAD; y, 8 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ), para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, el Concejo Metropolitano mantendrá la capacidad de dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

3.2. Por otro lado, al tenor del artículo 425 de la Constitución, el orden jerárquico de la aplicación de la norma es el siguiente: *“La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (...)”*; en ese

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

sentido y concomitante al derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución, el ordenamiento jurídico debe guardar coherencia entre todas las normas que lo componen.

En concordancia al artículo 425 de la Constitución, que indica: *la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, en lo particular, los de este Distrito Metropolitano.*

3.3. Con referencia al particular, el artículo 481 del COOTAD, dispone:

“Para efectos de su enajenación, los terrenos de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos se consideran como lotes, fajas o excedentes provenientes de errores de medición.

Por lotes municipales o metropolitanos se entienden aquellos terrenos en los cuales, de acuerdo con las ordenanzas, es posible levantar una construcción independiente de las ya existentes o por levantarse en los terrenos vecinos. Los terrenos que no son utilizados por los gobiernos autónomos descentralizados, a pedido del Gobierno Central podrán ser destinados a programas de vivienda de interés social, con el compromiso de cubrir los gastos de infraestructura básica necesaria, para garantizar el derecho a la vivienda.

Por fajas municipales o metropolitanas se entienden aquellas porciones de terreno que por sus reducidas dimensiones o por ser provenientes de rellenos no pueden soportar una construcción independiente de las construcciones de los inmuebles vecinos, ni es conveniente, de acuerdo con las ordenanzas municipales, mantenerlas como espacios verdes o comunitarios.

Las fajas municipales o metropolitanas solo pueden ser adquiridas mediante el procedimiento de pública subasta, por los propietarios de los predios colindantes. Si de hecho se adjudican a personas que no corresponden, las adjudicaciones y la consiguiente inscripción en el registro de la propiedad serán nulas. (...)”.

En concordancia, el artículo 436 de la misma norma determina 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”.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

Concomitante a ello, el artículo 460 del COOTAD, señala:

“(...) Todo contrato que tenga por objeto la venta, donación, permuta, comodato, hipoteca o arrendamiento de bienes raíces de los gobiernos autónomos descentralizados se realizará a través de escritura pública; y, los de venta, trueque o prenda de bienes muebles, podrán hacerse por contrato privado al igual que las prórrogas de los plazos en los arrendamientos. Respecto de los contratos de prenda, se cumplirán las exigencias de la Ley de la materia (...)”.

Así también queda claro que: (i) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para 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; y, (ii) que, todo contrato que tenga por objeto la venta, donación, permuta, comodato, hipoteca o arrendamiento de bienes raíces de los gobiernos autónomos descentralizados se realizará a través de escritura pública.

3.4. Respecto a la figura jurídica de “caducidad” ha tenido una evolución a lo largo del tiempo, siendo esta la siguiente:

3.4.1. La caducidad estuvo contemplada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Ley 2004-44 RO –S 429 del 27 de septiembre del 2004, (incorporada con posterioridad en la codificación del 05 de diciembre de 2005), en los siguientes términos:

*“Art 35.- Al final del art. 288, agréguese el siguiente inciso:
Los actos administrativos del concejo municipal emanados de acuerdos, resoluciones u ordenanzas que autoricen adjudicaciones y venta de inmuebles municipales, permutas, divisiones, reestructuraciones parcelarias, comodatos y donaciones que no se hayan ejecutado por cualquier causa en el plazo de tres años, caducarán en forma automática sin necesidad de que así lo declare dicho concejo.”*

3.4.2. La Ley Orgánica de Régimen Municipal fue derogada por la Disposición Derogatoria Primera del COOTAD (publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre 2010). En el COOTAD no se estableció la figura de caducidad.

3.4.3. Mediante Ley s/n (publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166, de 21 de enero de 2014), se realizaron reformas al COOTAD, entre las cuales, se incorporó la siguiente disposición:

“Artículo 26.- A continuación del artículo 381 agréguese el siguiente artículo:

Artículo 381.1.- Caducidad.- Los actos administrativos emanados de los órganos

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

competentes en los que se autoricen actos judiciales o venta de inmuebles, donaciones, permutas, divisiones, restructuraciones de lotes y comodatos que no se formalizan o se ejecutan por cualquier causa en el plazo de tres años, caducarán en forma automática."

3.4.4. Posteriormente, el artículo anteriormente señalado se deroga con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (07 de julio de 2018) que, en su disposición derogatoria séptima, dispuso:

“Deróganse los artículos 350 a 353 y el Capítulo Siete del Título Ocho del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y de Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre de 2010”.

3.4.5. Esto en resumen corresponde al siguiente cuadro:

Norma aplicable	Fecha de vigencia de la norma	Artículo	Figura Jurídica
Ley Orgánica de Régimen Municipal	05 de diciembre de 2005	288	Caducidad
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	19 de octubre de 2010	N/A	No contempla la figura de caducidad
Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	21 de enero de 2014	26 reforma el artículo 381.1	Caducidad
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Vigente	N/A	No contempla caducidad
Código Orgánico Administrativo	07 de julio de 2018 Inicio de vigencia	Disposición derogatoria séptima	Deroga el capítulo 7 del Título 8 del COOTAD

Es importante conocer que la figura de caducidad[1] se refiere a la pérdida de un derecho o acción por el no ejercicio durante el plazo señalado por la ley, la cual produce sus efectos directa y automáticamente.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

A su vez, en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define a esta figura como la cesación del derecho a entablar o proseguir una acción o un derecho, en virtud de no haberlos ejercitado dentro de los términos para ello.[2]

3.5. No obstante, bajo el precepto de irretroactividad de la ley, señalado en el artículo 7 del Código Civil, una norma al momento de expedirse se aplica para lo venidero, salvo que la norma disponga lo contrario. En cuyo caso, cuando se reconozca un derecho a los administrados se deberá regular por la norma vigente al momento de su reconocimiento.

4. PRONUNCIAMIENTO. –

Respecto a su requerimiento, planteado en el memorando Nro.

GADDMQ-SGCM-2023-4021-O, mediante el cual, solicitó: “(...) *se remitan los informes tanto técnicos como legales, respecto al mismo, por parte de la Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles y la Dirección Metropolitana Financiera, según sus competencias.*”, me permito manifestar lo siguiente:

4.1. Para el perfeccionamiento de la tradición de un bien inmueble, específicamente de las fajas de terreno de propiedad municipal a los administrados, se deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 25, literal d) de la Ley de Registro y artículo 702 del Código Civil.

Ley de Registro: "Art. 25.- Están sujetos al registro los títulos, actos y documentos siguientes: a) Todo contrato o acto entre vivos que cause traslación de la propiedad de bienes raíces; (...)".

Código Civil: "Art. 702. - Se efectuará la tradición del dominio de bienes raíces por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad. De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo de uso, de habitación o de servidumbre constituidos en bienes raíces, y del derecho de hipoteca. (...)".

4.2. La figura de “caducidad”, ha tenido diferentes momentos tanto en su aplicación como en su existencia durante los últimos 18 años, es así que en el año 2005 aparece en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, teniendo su evolución tal como se explica en el numeral 3.4.5. del análisis del presente pronunciamiento.

Respecto a su aplicación, existen diferentes casos, por lo que, es oportuno que se tenga en cuenta el contenido del Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5402-O de 18 de diciembre de 2023, entre los que están:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

- “1. En qué casos se emitieron títulos de crédito y el estado de los mismos;
2. En qué casos no se emitieron títulos de crédito; y,
3. En qué casos se iniciaron juicios coactivos y el estado de los mismos”.

4.3. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, todo servidor público responderá por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones.

“Art. 40.- Responsabilidad por acción u omisión. - Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley.”

Con este mandato normativo, se hace imperativo la necesidad de identificar las particularidades en cada caso, y su análisis deberá incluir la temporalidad y vigencia de la normativa con la que fueron adjudicados los administrados como se indicó en el numeral anterior.

Así también, se deberá verificar el proceso administrativo y financiero, a fin de obtener fichas valorativas actualizadas de los predios inmuebles adjudicados y que no han sido perfeccionados hasta el momento.

En esta línea de ideas, de conformidad a lo establecido en el artículo 13 del Código Civil, el desconocer la normativa no exime de responsabilidad a los administrados, por lo cual, el hecho de no haber concluido con los procesos y procedimientos para el perfeccionamiento de transferencia de dominio de las fajas adjudicadas no representa un hecho imputable a la administración pública. Adicionalmente, es oportuno indicar que la expedición de la ley, rige para lo venidero y que en los actos voluntarios y contratos como en el caso materia de análisis, se entenderá la ley vigente como incorporada al tiempo de su celebración, tal como lo determina el numeral 18, del artículo 7 del Código Civil.

4.4. En virtud del análisis precedente, se determina que conforme el artículo 87, letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es competencia del Concejo Metropolitano ejercer la facultad normativa; por lo que, se reconoce dentro de sus competencias, conocer y resolver respecto del Proyecto “ORDENANZA DE LA ENTREGA DE MINUTAS PARA LOS ADMINISTRADOS QUE HAN CANCELADO LA TOTALIDAD DE LOS VALORES DE LOS TÍTULOS DE CRÉDITO AL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” a continuación del Capítulo I del Título I del Libro IV.6 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2, del

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; y, cuyo tratamiento se encuentra ejecutándose ante la Comisión de Propiedad y Espacio Público.

Sin embargo, la Procuraduría Metropolitana ha efectuado una revisión del contenido del proyecto de ordenanza y ha emitido varias observaciones que constituyen meras recomendaciones cuya pertinencia, oportunidad y conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad, así como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza.

Con sentimientos de distinguida consideración.

[1] NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA, SEIX, Francisco, Editor, tomo III, págs. 497 y ss, Barcelona-España, 1978. [2] DICCIONARIO ENCI
[2] DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Cabanellas Guillermo, tomo II, pags. 14 y 15, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 1981

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Diana Carolina Pantoja Freire
PROCURADOR METROPOLITANO, SUBROGANTE
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-4021-O

Anexos:

- proyecto_de_ord_minutas_venta_con_observaciones_24_01_24.docx



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0333-M

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

Copia:

Sr. Dr. Juan Diego Jácome Ordoñez

Funcionario Directivo 5

PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Srta. Abg. 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 GESTIÓN DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO

Srta. Abg. Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez

Funcionario Directivo 7

PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez	ls	PM-SAG	2023-10-30	
Aprobado por: Diana Carolina Pantoja Freire	dp	PM	2024-01-24	

