

INFORME LEGAL AL 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

Quito, 8 de febrero de 2024

PARA: Mgs. Carina Vance
Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación

ASUNTO: *Observaciones al proyecto de “Ordenanza Metropolitana de la entrega minutas para los administrados que han cancelado la totalidad de los valores de los títulos de crédito al municipio del Distrito Metropolitano de Quito”*

En relación al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4021-O a través del cual la doctora Libia Fernanda Rivas Ordoñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano, solicitó a esta Secretaría General se remitan los informes técnico y legal, respecto al 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 señalar lo siguiente:

ANTECEDENTES:

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 226 establece: *“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”*.

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

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- en su artículo 54 establece como competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal: *“(…) b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...)”*.

El COOTAD, en el artículo 481, prevé respecto a las fajas de terreno lo siguiente:

“Art. 481.- Lotes, fajas o excedentes.- 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 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.(...)”
(énfasis añadido)

El Código Orgánico Administrativo (COA), en cuanto a la seguridad jurídica y confianza legítima, ordena en el artículo 21 que *“Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.”.*

El COA en el artículo 65 sobre la Competencia determina: *“La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”.*

La Resolución del Concejo Metropolitano No. C 074 de 08 de marzo de 2016, en el artículo 12 señala: *“La iniciativa para presentar ordenanzas corresponde a: (i) la alcaldesa o alcalde; (ii) las concejales o concejales, por iniciativa propia o acogiendo iniciativas ciudadanas o de organizaciones sociales; y, (iii) los ciudadanos u organizaciones sociales, directamente, siguiendo el procedimiento legal vigente para la Iniciativa Popular Normativa”.*

El artículo 13 letra c) de la citada norma establece: *“una vez acordado un texto definitivo del proyecto de ordenanza, a través de la Secretaría General se solicitará la emisión de los informes técnicos y el informe jurídico que sean menester. Los responsables de las dependencias técnicas y de la Procuraduría o Administración General, dispondrán de un plazo máximo de 8 días para emitir dichos informes, que podrá ampliarse, en casos excepcionales, previo pedido debidamente justificado del funcionario responsable”.*

La Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación, se encuentra en el Nivel Directivo de la estructura del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de conformidad con la Resolución de Alcaldía Nro. ADMQ 022-2023 de 14 de noviembre de 2023, la Secretaría tiene un nivel de gestión estratégica y, posee funciones de coordinación de actividades y supervisión programática.

En razón de lo expuesto, y luego de revisar el proyecto de Ordenanza Metropolitana emito las observaciones en relación al texto del proyecto de Ordenanza Metropolitana antes referido. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo (COA).

OBSERVACIONES AL PROYECTO DE ORDENANZA:

En la parte considerativa del proyecto se sugiere incluir los siguientes incisos:

Que, La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 66, numeral 26 establece: *“Se reconoce y garantizará a las personas: “(...) El derecho a la propiedad en todas sus formas,*

con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. (...)

- Que,** el artículo 227 de la Constitución señala: *“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”.*
- Que,** *El artículo 264 numerales 1 y 2, y el segundo inciso del numeral 14 de la Constitución de la República del Ecuador disponen que los gobiernos municipales tienen como competencias exclusivas, entre otras las de: “1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, (...) 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. [...] En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán las ordenanzas cantonales.”.*
- Que,** el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 7 menciona: *“Facultad normativa. - Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial (...).”.*

En el articulado del proyecto de Ordenanza se realizan las siguientes observaciones:

- En el artículo 1, debería especificarse que el proyecto de Ordenanza aplicará cuando las causas por las cuales no se continuó con el trámite de escrituración no sea imputable al administrado, caso en el cual es posible asumir que el proceso no continuó por errores u omisiones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y consecuentemente aplicar la ordenanza para rectificar tal error u omisión en cumplimiento del Art. 21 del COA, el cual recoge la doctrina de los actos propios. Debe considerarse que la redacción actual del artículo prevé que la Ordenanza aplicará cuando las causas sean imputables a los administrados, lo cual es contrario al Art. 21 del COA.
- En el artículo 2, si bien es claro que la Administración Zonal debe remitirse al cuadro previsto en el artículo 1 del proyecto de Ordenanza para establecer si ha operado la caducidad, no es claro si en los casos en que no ha operado la caducidad será aplicable este proyecto de Ordenanza. Tal particular debería aclararse.
- En el literal c) del artículo 2, debería preverse como salvedad a que los beneficiarios sigan siendo aquellos que constan en las resoluciones emitidas por el Concejo Metropolitano, que sean los herederos de los beneficiarios en caso de que hayan fallecido.
- En el artículo 3, no se debería solicitar copias de la cédula y certificado de votación, en virtud del artículo 23 de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOETA).
- Considerando que este proceso ha sido ejecutado por la Procuraduría Metropolitana, debería mantenerse la elaboración de minutas respectivas en esa instancia, considerando que las Administraciones Zonales no cuentan con personal adicional para asumir nuevas actividades y la carga laboral es muy alta.
- En el artículo 4, debe considerarse que las Administraciones Zonales no tienen delegación para firmar estas escrituras, ese proceso lo realiza la Procuraduría Metropolitana.



Es pertinente señalar que conforme al marco normativo enunciado en este informe y que consta en la parte considerativa del proyecto de Ordenanza, las fajas de terreno en ciernes solo pueden ser adquiridas por los propietarios de los predios colindantes, y éstas responden a porciones de terreno que no resulta conveniente mantener como áreas verdes ni comunitarias. En este sentido, al no servir a otro fin, y haber sido cancelado su precio por los adjudicatarios, resulta pertinente solventar con el proyecto de ordenanza en análisis la culminación del proceso de escrituración correspondiente.

Atentamente,

Abg. Isabel Ledesma, LLM.
Coordinadora de Asesoría Legal
Secretaría General de Coordinación
Territorial, Gobernabilidad y Participación