

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 0014-2024

Quito, D.M., 14 de marzo de 2024

Proponente: Señor Ángel Vega en calidad de Concejal Metropolitano.

Nombre del Proyecto: “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-VA-2024-0276-0 de 05 de marzo de 2024, el señor Concejal Angel Vega remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, la iniciativa para el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”.

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0628-0 de 06 de marzo de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito manifestó: *“Me permito poner en su conocimiento el oficio No. GADDMQ-DC-VA-2024-0276-0, de 5 de marzo de 2024, suscrito por el señor concejal Ángel Vega, el cual contiene Proyecto de (sic) METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”. Particular que informo con el fin de que se dé cumplimiento al artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.”*

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 REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la situación de los bienes inmuebles sin titular de dominio en el sector rural del Distrito Metropolitano de Quito, y plantea que *“La carencia de títulos de propiedad y la falta de actualización del catastro en predios rurales donde se ha desarrollado infraestructura deportiva, turística y de equipamiento para entidades públicas han generado un entorno de incertidumbre jurídica. Esto constituye un obstáculo significativo para la implementación de proyectos gubernamentales en el Distrito Metropolitano de Quito, imponiendo una barrera al progreso económico y social. Esta situación afecta directamente a la comunidad local y obstaculiza el desarrollo rural de estos territorios.*

La consecuencia directa de esta problemática se traduce en la imposibilidad de invertir recursos públicos en mejorar, mantener y generar nueva infraestructura, servicios y equipamiento comunitario limitando así el potencial de mejora en la calidad de vida de los habitantes de las parroquias rurales. Para superar estos desafíos, se plantea la regularización de espacios de utilidad pública mediante la declaratoria de bienes mostrencos, ofreciendo una solución estratégica que establecería un marco legal sólido para la titularización de tierras rurales a favor de los diversos niveles de gobierno establecidos en la normativa aplicable.

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Ancestrales, así como su Reglamento, establecen la competencia exclusiva de la Autoridad Agraria Nacional para la regularización de tierras sin titularidad. Actualmente, esta responsabilidad recae en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, esta competencia se extiende únicamente a los inmuebles “con vocación agroproductiva”, es decir, aquellos inmuebles que no poseen esta vocación, como áreas deportivas, espacios destinados al turismo, o infraestructura de diversas entidades públicas, no podrían ser regularizados por la autoridad agraria nacional.

El cuerpo normativo citado, en una de sus disposiciones transitorias, dispone la suscripción de convenios con los GADS para coordinar acciones destinadas al cumplimiento del trámite de titulación de tierras rurales y ancestrales. De esta manera, la posibilidad de que el GAD del Distrito Metropolitano de Quito pueda regularizar los espacios sobre los cuales brinda atención y servicios a la población rural es legalmente viable.

Actualmente, el Código Municipal, en el capítulo que trata el procedimiento para la declaratoria de bienes mostrencos, limita esta posibilidad exclusivamente a los inmuebles urbanos, excluyendo la posibilidad de titularizar los bienes en la extensa zona rural del DMQ. El cambio propuesto en el presente proyecto permitiría subsanar el vacío jurídico en cuanto a las competencias sobre la titularización de los inmuebles que tienen infraestructura gubernamental. Estos, aunque se encuentren ubicados en suelo de vocación agroproductiva, están destinados a fines turísticos, deportivos y de recreación. Esta restricción contradice la realidad de parroquias como las de la Ruta Escondida y del Chocó Andino, cuya vocación agroproductiva se refleja principalmente en su clasificación como suelo rural. En estas áreas, la informalidad en la regularización de la tenencia

del suelo limita sustancialmente la ejecución de proyectos con recursos públicos. Esta modificación normativa busca, en última instancia, promover la seguridad jurídica, el desarrollo ordenado y la inversión pública en estos territorios”.

3.2. Los “considerandos” del proyecto hacen referencia las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para dictar normas de carácter general a través de ordenanza que establezcan el régimen para la declaratoria y regularización de bienes inmuebles mostrencos.

3.3. El proyecto presenta tres (3) artículos bajo el siguiente detalle:

3.3.1. “Artículo (...) 1. – Refórmese el TÍTULO IV que forma parte del LIBRO IV.6, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS con el siguiente texto:

“DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES URBANOS Y RURALES MOSTRENCOS”. “

3.3.2. “Artículo (..) 2. - Sustitúyase el artículo 4033 del Código Municipal, que consta dentro del LIBRO IV.6, TÍTULO IV RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS, CAPÍTULO I GENERALIDADES, con el siguiente texto:

“Objeto. - El presente Título tiene por objeto determinar los mecanismos y procedimientos para declarar y regularizar bienes inmuebles urbanos mostrencos y bienes inmuebles rurales mostrencos que cuenten con equipamiento proveniente de recursos de entidades públicas y su incorporación al catastro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como bienes de dominio privado”.”

3.3.3. Artículo (...) 3 - Sustitúyase el artículo 4034 del Código Municipal, que consta dentro del LIBRO IV.6, TÍTULO IV RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS, CAPÍTULO I GENERALIDADES, con el siguiente texto:

“Ámbito. - El presente Título se aplicará en la circunscripción territorial urbana y rural del Distrito Metropolitano de Quito.

3.4. El proyecto contiene: (i) una (1) Disposición General, (ii) una (1) Disposiciones Transitorias; y, (iii) una (1) Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende modificar el objeto y ámbito del procedimiento para declarar y regularizar bienes inmuebles mostrencos, con el propósito de incorporar la posibilidad de que este procedimiento se aplique también a los inmuebles ubicados en el sector rural del Distrito Metropolitano de Quito, que cuenten con equipamientos proveniente de recursos de entidades públicas.



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 los números 2 y 7 del 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: “[...] 2. *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*”; y, “[...] 7. *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley*”; lo cual guarda concordancia con los artículos 55, 84 y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía, Descentralización (COOTAD).

4.1.3 Entre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales se encuentran las establecidas en la Constitución de la República artículo 264, números 2 y 7, en concordancia con el artículo 266, referente a ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, planificar, construir y mantener la infraestructura física, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.

4.1.4. En este sentido, el artículo 226 de la Constitución, sobre las actuaciones de la administración pública dispone que: *“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”*. La norma constitucional transcrita, consagra en sí misma el principio de legalidad, el cual constituye una garantía del goce efectivo de los derechos constitucionales, y sustenta el ejercicio del poder público, pues toda intervención que no se encuentre autorizada por la ley, constituye una vulneración a este principio.

El principio de legalidad como fuente y medida para el ejercicio del poder público, implica que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos, sin una norma que otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada

4.1.5. En concordancia, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

4.1.6. El literal c) del artículo 419 del COOTAD dispone que son bienes de dominio privado de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales.

4.1.7. El artículo 481, inciso quinto del COOTAD manifiesta que se entienden mostrencos aquellos bienes inmuebles que carecen de dueño conocido, en este caso los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos mediante ordenanza establecerán los mecanismos y procedimientos para regularizar bienes mostrencos.

4.1.8. El literal a) del artículo 87 de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales dispone: *“Del patrimonio de tierras rurales del Estado. Son tierras rurales estatales las siguientes: a) Tierras rurales que formando parte del territorio nacional carecen de otro dueño. (...)”*;

4.1.9. Los inciso primero y segundo del artículo 54 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios ancestrales dispone: *“La Regularización de la posesión sea agraria o de vivienda es el conjunto de acciones determinadas en esta Ley, para legalizar, titular, redistribuir o reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural estatal.*

*La regularización agraria **es competencia exclusiva de la Autoridad Agraria Nacional y la regularización de vivienda es competencia exclusiva del ente rector de hábitat y vivienda** (...)”* (lo resaltado me corresponde).

4.1.10. El Código Municipal, en el Libro IV.6, Título IV, establece el procedimiento de declaratoria y regularización de bienes inmuebles urbanos mostrencos en el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.11. En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas, el COOTAD en la letra a) del artículo 87 establece la facultad normativa que tiene el gobierno autónomo descentralizado metropolitano para la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; concomitante con el artículo 322 del COOTAD, 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 (...)”*.

4.1.12. En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente plantea modificar el objeto y ámbito del procedimiento para declarar y regularizar bienes inmuebles mostrencos, con el propósito de incorporar la posibilidad de que este procedimiento se aplique también a los inmuebles ubicados en el sector rural del Distrito Metropolitano de Quito, que cuenten con equipamientos proveniente de recursos de entidades públicas.



4.1.13. De acuerdo con las normas precedentes, se determina que el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo constituyen competencias exclusivas de carácter constitucional asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales; y, que el procedimiento para declarar y regularizar bienes inmuebles mostrencos se encuentra normado por el Concejo Metropolitano mediante ordenanza, respecto de predios urbanos.

4.2. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían 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 reformativas 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 sustituiría la denominación del TÍTULO IV que forma parte del LIBRO IV.6, respecto del procedimiento de declaratoria y regularización de bienes urbanos mostrencos; y, los artículos 4033 y 4034 del Código Municipal que se refieren al objeto y ámbito del procedimiento para declarar y regularizar bienes inmuebles mostrencos en el Distrito Metropolitano de Quito.

4.3. Observaciones respecto del proyecto de ordenanza.

4.3.1. Se sugiere que:

a) En el primer considerando se debería citar el nombre exacto de la Constitución y establecer la forma en que se la citará. (Constitución de la República del Ecuador, en adelante “La Constitución”)

b) En el considerando segundo, luego de la palabra “jurisdicciones” añadir la palabra “territoriales”.

c) En el artículo (..) 2 que se refiere al “Objeto”, precisar que la condición de que “*cuenten con equipamiento proveniente de recursos de entidades públicas*” es específicamente para los inmuebles rurales.

d) La disposición transitoria primera, debería ser “única”; y,

e) Procuraduría Metropolitana, considera que el proyecto de ordenanza podría generar un conflicto de competencias entre las facultades conferidas a la Autoridad Agraria Nacional sobre la titularidad de los bienes rurales frente a las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito en relación con la atribución para declarar bienes mostrencos.



V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, de acuerdo con lo dispuesto en la letra a) del artículo 87 y artículo 322 del COOTAD, en concordancia los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, referente de la facultad legislativa del Concejo Metropolitano y artículo 67,57 y siguientes del mismo cuerpo normativo, Procuraduría Metropolitana **emite Informe Jurídico No Vinculante** respecto del Proyecto de *“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”* y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en la normativa señalada.

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