

## INFORME JURÍDICO

En cumplimiento del memorando GADDMQ-DC-VA-2024-0470-O de 25 de abril de 2024, por medio del cual se solicitó a distintas dependencias municipales, entre ellas esta Secretaría General, emitir observaciones respecto del proyecto de resolución referente al proceso de regularización y legalización de los bienes públicos sin titularidad a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; se emite el presente informe.

### i. BASE NORMATIVA

1.1. La Constitución de la República del Ecuador ordena:

*“Art. 226.- 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.”*

1.2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización manda:

*“Art. 7.- 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.*

*El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.”*

*“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: (...) d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares; (...)”*

*“Art. 415.- Clases de bienes. Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio.*

*Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.”*

*“Art. 416.- Bienes de dominio público. Son bienes de dominio público aquellos cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados.*

*Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles; en consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición.*

*Sin embargo, los bienes a los que se refiere el inciso anterior podrán ser entregados como aporte de capital del gobierno autónomo descentralizado para la constitución de empresas públicas o mixtas o para aumentos de capital en las mismas, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos, dentro del ámbito de sus competencias.*

*Se consideran bienes de dominio público, las franjas correspondientes a las torres y redes de tendido eléctrico, de oleoductos, poliductos y similares.”*

*“Art. 417.- Bienes de uso público.- Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.*

*Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.*

*Constituyen bienes de uso público:*

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;*
- b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;*
- c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);*
- d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;*
- e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;*
- f) Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;*
- g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y,*
- h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.*

*Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al gobierno autónomo descentralizado, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo, se considerarán de uso y dominio público. Los bienes considerados en los literales f) y g) se incluirán en esta norma, siempre y cuando hayan sido parte del porcentaje que obligatoriamente deben dejar los urbanizadores en beneficio de la comunidad.”*

*“Art. 425.- Conservación de bienes. - Es obligación de los gobiernos autónomos descentralizados velar por la conservación de los bienes de propiedad de cada gobierno y por su más provechosa aplicación a los objetos a que están destinados, ajustándose a las disposiciones de este Código.”*

*“Art. 481.- (...) Para efecto del presente artículo 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. (...)”*

1.3. El Código Civil, norma que regula los modos de adquirir el dominio, al respecto ordena:



*“Art. 603.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión, por sentencia ejecutoriada de extinción de dominio por causa de muerte y la prescripción.”*

*“Art. 691.- Para que valga la tradición se requiere un título translativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc. (...)”*

*“Art. 695.- Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere sin ellas el dominio.”*

*“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.” (énfasis añadido)*

## II. ANÁLISIS

De conformidad con el principio de competencia previsto en el Art. 226 de la Constitución de la República, que limita la actuación de las entidades, autoridades y servidores públicos a aquellas expresamente atribuidas en la Constitución y en la Ley; como consta en la base normativa citada en el acápite previo, y en el proyecto de Resolución, es una competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Concejo Metropolitano, regular temas institucionales específicos mediante Resolución.

Respecto al objetivo de la Resolución, debe considerarse que conforme a lo previsto en el Código Civil, el dominio se transfiere, entre otros modos, por la tradición, la cual requiere de un título translativo de dominio como el de compra venta, como en el caso que nos ocupa. Ahora bien, el mismo Código Civil condiciona la tradición del dominio de bienes inmuebles a la inscripción del título translativo de dominio (escritura de compraventa) en el Registro de la Propiedad, hecho que perfecciona la transferencia de dominio, en concordancia con lo previsto en la Ley de Registro.

Sin perjuicio de lo expuesto, el COOTAD -norma jerárquicamente superior conforme a lo previsto en el Art. 425 de la Constitución de la República- establece en el Art. 417 el listado taxativo de inmuebles que por mandato de esa misma norma son propiedad del gobierno autónomo descentralizado como bienes públicos de dominio público. En estos casos, si bien el dominio de dichos predios no necesariamente se encuentra inscrito en el Registro de la Propiedad, el GAD DMQ ejerce la titularidad de su dominio por mandato de la Ley.

En este sentido, es jurídicamente posible y pertinente que se expida una Resolución que faculte al Registro de la Propiedad a inscribir como propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito aquellos inmuebles detallados en el Art. 417 del COOTAD.

De la revisión realizada al proyecto de Ordenanza, se emiten las siguientes observaciones:

- En el Art. 1, se recomienda eliminar la palabra “legalizar”, toda vez que la titularidad de los bienes enlistados en el Art. 417 del COOTAD se encuentra legalizada por mandato de ese cuerpo normativo; siendo necesario, sin embargo, regularizar el registro e inscripción de los mismos ante el Registro de la Propiedad.
- En el Art. 2, conforme a lo expuesto en el inciso previo, se recomienda eliminar la palabra “legalización”.
- Considerando que, como resultado de varias mesas de trabajo con las Administraciones Zonales, se ha evidenciado que existen múltiples casos en los cuales las áreas verdes, que



son propiedad del Municipio por mandato del Art. 417 del COOTAD, difieren de los planos aprobados para dicho fraccionamiento del suelo, habiéndose ya consolidado el área alrededor, se recomienda incluir una disposición general adicional en el siguiente sentido:

*"(...) El informe técnico que presente la Administración Zonal con el levantamiento planimétrico georreferenciado respecto de las áreas verdes resultantes del fraccionamiento o división del suelo prevalecerá, para fines de inscripción en el Registro de la Propiedad, por sobre los planos."*

### III. CONCLUSIÓN

De la revisión jurídica del proyecto de Resolución se concluye que la expedición de la misma es competencia del GAD DMQ, siendo pertinente su expedición, para lo cual se recomienda considerar las observaciones formuladas.

Atentamente,

Ab. Isabel Ledesma, LLM

Coordinadora de Asesoría Legal