

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO DEL PROYECTO DE “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6 TITULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”.**

Dentro de la convocatoria a la sesión No. 020 – Ordinaria de la Comisión de propiedad y espacio público –Eje territorial-, del jueves 21 de marzo de 2024, en el punto número uno se puso en conocimiento el “Proyecto de ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro IV.6 Titulo IV, Capítulo I, respecto del procedimiento de declaratoria y regularización de bienes urbanos mostrencos”, sesión en la cual se determinó que en el término de 08 días se remitiría por la Dirección Metropolitana de Catastro un informe técnico relativo al punto en mención.

**I) Normativa expuesta en el Proyecto de Ordenanza.**

**1.1. Constitución de la República del Ecuador**, artículos 226, 240, 266.

**1.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**: artículos 7, 87, 322, 419, 422, 436, 481.

**1.3. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**: artículos 4, 87.

**1.4. Código Orgánico Administrativo**: artículo 4.

**1.5. Ley Orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos**: artículo 3.

**1.6. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito**: artículos 4033, 4034, 4035.

Es necesario señalar que dentro de la exposición normativa se considera el oficio Nro. GADDMQ-DC-VA-2024-0004-O, de 04 de enero de 2024, dirigido al Ingeniero Franklin Danilo Palacios Márquez, Ministro de Agricultura y Ganadería, y al Abogado Ricardo Andrés Palacios Valverde, Subsecretario de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en el que, se solicitó: “(...) emita su pronunciamiento sobre la problemática de los predios rurales en proceso de regularización dentro del Distrito Metropolitano de Quito, donde conste de forma clara la respuesta a la consulta de cuándo los mismos se deben actualizar y regularizar a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería y cuándo se lo debe hacer a través del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”.

Posterior con oficio Nro. MAG-DRTS-2024-0026-OF, de fecha 10 de enero de 2024, se supo responder: “(...) en relación a lo determinado en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que manifiesta por regularización, las tres posibilidades a través de los cuales la Autoridad Agraria Nacional regla, la propiedad de los predios que se encuentran en áreas rurales a nivel nacional, se determina la competencia que tiene de manera exclusiva en el tema de titulación de la propiedad en predios rurales, siempre y cuando estos tengan vocación agraria. De la disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales se concluye la posibilidad de implementar convenios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, metropolitanos y provinciales, para coordinar acciones para el

cumplimiento del trámite de titulación de tierras rurales estatales en favor de sus poseedores, que se encuentren dentro de su circunscripción territorial, de conformidad con la LOTRTA, esta posibilidad esta desconcentrada a través del Acuerdo Ministerial Nro. 093 de 2018, a las Direcciones Distritales del Ministerio de Agricultura y Ganadería; estos instrumentos legales que se han suscrito, les han dado la posibilidad a los GADS de trabajar conjuntamente con técnicos de las Direcciones Distritales en la implementación de estos procesos, se deberá solicitar por parte del usuario se informe por parte de la Dirección Distrital Pichincha, si actualmente se encuentra vigente algún tipo de convenio de esta naturaleza, con el GAD del Distrito Metropolitano de Quito.” (Énfasis añadido).

II) **Articulado propuesto en reforma**

<p><b><u>Proyecto de "Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro IV.6 Título IV, Capítulo I, respecto del procedimiento de declaratoria y regularización de bienes urbanos mostrencos.</u></b></p>	<p><b><u>Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito</u></b></p>
<p>“<b>Objeto.</b> - El presente Título tiene por objeto determinar los mecanismos y procedimientos para declarar y regularizar bienes inmuebles urbanos mostrencos <b>y bienes inmuebles rurales mostrencos que cuenten con equipamiento proveniente de recursos de entidades públicas</b> y su incorporación al catastro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como bienes de dominio privado”.</p>	<p><b>Art. 4033.-</b> Objeto.- El presente Título tiene por objeto determinar los mecanismos y procedimientos para declarar y regularizar bienes inmuebles urbanos mostrencos y su incorporación al catastro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como bienes de dominio privado.</p>
<p>“<b>Ámbito.</b> - El presente Título se aplicará en la circunscripción territorial urbana <b>y rural</b> del Distrito Metropolitano de Quito.”</p>	<p><b>Art. 4034.-</b> Ámbito.- El presente Título se aplicará en la circunscripción territorial urbana del Distrito Metropolitano de Quito.</p>
<p><b>Disposición General Única. – Encárguese a la Secretaría General del Concejo, la incorporación de la presente Ordenanza en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con la Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de</b></p>	<p>-</p>



<p><b>Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.</b></p>	
<p><b>Disposición transitoria Primera.</b> - La Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles en el término máximo de treinta días contados a partir de la sanción de la presente ordenanza elaborará un manual para la declaratoria de bienes urbanos y rurales mostrencos, mismo que contendrá un flujograma con las entidades responsables de cada trámite y el término o plazo que cada dependencia tendrá.</p>	-
<p><b>Disposición final.</b> - La presente Ordenanza Metropolitana entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, Gaceta Oficial y página web institucional.</p>	-

### III) Análisis técnico jurídico

Para realizar un proceso de reforma normativa (ordenanza) es necesario contemplar varios requisitos, entre ellos: **a)** La necesidad de reforma, **b)** Que el proyecto refiera a una sola materia, tenga exposición de motivos, considerandos, articulado y la determinación de las normas a reformarse con la propuesta, y; **c)** que no exista contradicción normativa.

#### a) La necesidad de la reforma

Dentro del proyecto de ordenanza se dispone en la exposición de motivos que la propuesta: *“(…) tiene como finalidad abordar los problemas que enfrentan las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito en relación con la regularización de la tenencia de la tierra. Este escenario se manifiesta de manera particular en aquellas parroquias caracterizadas por ser territorios con vocación agroproductiva y de conservación, habitualmente clasificados como suelos rurales en el Plan de Uso y Gestión del Suelo”.*

Dentro de la convocatoria a la sesión No. 020 – Ordinaria de la Comisión de propiedad y espacio público –Eje territorial-, del jueves 21 de marzo de 2024, se pudo mencionar la necesidad de la reforma, así expresamente se fija también en el proyecto de ordenanza.

**b) Que el proyecto refiera a una sola materia, tenga exposición de motivos, considerandos, articulado y la determinación de las normas a reformarse con la propuesta.**

El proyecto refiere a una sola materia, tiene exposición de motivos, posee considerandos, articulado y determina la reforma al Código Metropolitano, sin embargo, deberá entenderse que las ordenanzas son el "(...) *producto ejercicio de la función legislativa por parte del gobierno municipal, en algunos casos son verdaderas leyes locales por su generalidad y en otros casos por ser particulares o referirse a derechos subjetivos, son actos administrativos*"<sup>1</sup>, y por ello deberán no solo cumplir requisitos formales, sino esenciales y sustanciales congruentes con los requisitos de validez del acto administrativo, el señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables, la determinación de su alcance y la explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Es decir, no basta con mencionar el articulado o los oficios remitidos y/o recibidos, sino la coherencia entre estos, la aplicabilidad sobre la reforma planteada, la determinación del principio de jerarquía normativa, así como la atención del principio de legalidad pública descrito en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

La reforma plantea reformar el artículo 4033 y 4034 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, incluyendo los bienes inmuebles rurales a los mecanismos y procedimientos para declarar y regularizar bienes inmuebles mostrencos y su incorporación al catastro. No obstante, no se señala norma expresa que permita la reforma de este articulado basando parte del análisis en la solicitud de criterio al Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como el memorando Nro. GADDMQ-DC-VA-2024-0049-O, dirigido al Administrador General del Municipio de Quito para análisis y tratamiento. (considerandos).

**c) Que no exista contradicción normativa**

La contradicción normativa no es más que la oposición de una norma con otra, considerando el proceso de jerarquía de normas, para esto se debe considerar la Constitución de la República del Ecuador por la disposición facultativa a los gobiernos autónomos descentralizados, la Ley Orgánica de Tierras Rurales por el objeto regulatorio de la ley misma, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por la conceptualización de los bienes mostrencos y el Código Municipal al ser la norma a reformar:

---

<sup>1</sup> Naturaleza Jurídica de las ordenanzas Municipales, Universidad Nacional de la Pampa.



CRE	LEY ORGANICA DE TIERRAS RURALES	COOTAD	CÓDIGO MUNICIPAL
20/10/2008	14/3/2016	19/10/2010	8/5/2023
<p><b>Art. 240.-</b> Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones <b>tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.</b></p> <p>Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas <b>en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.</b></p>	<p><b>Art. 2.- Objeto.</b> Esta Ley tiene por objeto normar <b>el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural</b>, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental. <b>Regula la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos.</b></p> <p>Además esta Ley garantiza la propiedad de las tierras comunitarias, el reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, de conformidad con la Constitución, convenios y demás instrumentos internacionales de derechos colectivos.</p>	<p><b>419.- Bienes de dominio privado. -</b> Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado. (...) c) <b>Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales (...).</b></p>	<p><b>Art. 4033.- Objeto.-</b> El presente Título tiene por objeto <b>determinar los mecanismos y procedimientos para declarar y regularizar bienes inmuebles urbanos mostrencos y su incorporación al catastro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como bienes de dominio privado.</b></p>



	<p><b>Art. 32.- De la Autoridad Agraria Nacional.</b> La Autoridad Agraria Nacional será el ministerio de ramo, instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras rurales en relación con la producción agropecuaria y la garantía de la soberanía alimentaria.</p> <p>Son competencias y atribuciones de la Autoridad Agraria Nacional: f) <b>Afectar, declarar de utilidad pública o de interés social; o expropiar tierras rurales de dominio privado que no cumplan con la función social o la función ambiental o que constituyan latifundio según lo previsto en esta Ley (...) u) Establecer y administrar el registro de tierra rural, el mismo que integrará información sobre tierras rurales</b> estatales, privadas, comunitarias y territorios ancestrales y que incluye la información catastral que provean los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos (...)"</p>	<p><b>Art. 481.- Lotes, fajas o excedentes.-</b> 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. <b>"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".</b></p>	<p><b>Art. 4034.-</b> <b>Ámbito.-</b> El presente Título se aplicará en la circunscripción territorial urbana del Distrito Metropolitano de Quito.</p>
--	--	--	--



	<p><b>Art. 54.- Definición.-</b> 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.</p> <p>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 (...).</p>		
-	<p><b>Art. 85.- Definición y formas de propiedad.</b> Para los efectos de esta Ley, la propiedad rural es la titularidad de dominio que da derecho a usar, gozar y disponer, de acuerdo con la Constitución y la Ley, de la tierra que tiene aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, de conservación agraria, recreación y ecoturismo.</p> <p>Son formas de propiedad de la tierra, para los efectos de la presente Ley, las siguientes:</p> <p>a) Propiedad estatal. Constituida por las tierras de propiedad de las entidades del sector público, incluyendo las tierras rurales que formando parte del territorio nacional, carecen de dueño (...)</p>	-	<p><b>Art. 4035.- Bien mostrenco.-</b> Son aquellos bienes inmuebles que carecen de dueño conocido, es decir todo aquel bien inmueble sobre el que no existe título de dominio inscrito en el Registro de la Propiedad, demostrado mediante el certificado respectivo conferido por dicha entidad.</p>
-	<p><b>Art. 87.- Del patrimonio de tierras rurales del Estado.</b> Son tierras rurales estatales las siguientes:</p> <p>a) Tierras rurales que formando parte del territorio nacional carecen de otro dueño;</p>	-	<p><b>Art. 4036.- Competencia.-</b> La autoridad competente para declarar y regularizar un bien inmueble como bien mostrenco es el Concejo Metropolitano de Quito, una vez cumplido el procedimiento</p>



			establecido en el presente Título.
-	<p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA.-</b> La Autoridad Agraria Nacional en el plazo de dos años a partir de la vigencia de esta Ley, mediante la celebración de convenios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, metropolitanos y provinciales, coordinará acciones para el cumplimiento concurrente del trámite de titulación de tierras rurales estatales en favor de sus poseionarios, que se encuentren dentro de su circunscripción territorial, de conformidad con esta Ley.</p> <p>Concluido este plazo la Autoridad Agraria Nacional adoptará las medidas para la terminación del proceso de titulación, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que haya lugar en contra de los funcionarios responsables del incumplimiento de esta disposición.</p>	-	-

La Ley Orgánica de Tierras Rurales tiene por objeto, “(...) **normar** el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural (...)”, así como, (...) **regular** la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos (...)”, contraponiéndose a la propuesta de reforma en donde se señala que se **regulará la declaración y regularización** de bienes inmuebles rurales mostrencos:

“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”.



Los verbos rectores dentro del proceso de creación o reforma normativa, constituyen el núcleo de la acción y la interpretación del texto sugerido, por lo que, no se podrá en dos normas “regular”, “regularizar” la tierra rural, sin interpretar el espíritu normativo del objeto de la Ley Orgánica de Tierras Rurales.

Es claro que la dimensión del objeto propone a la norma citada, como rectora de las tierras rurales definiendo, regulando e incluso limitando la propiedad rural, siendo la reforma de los artículos 4033 y 4034 una contraposición y contradicción normativa con el Código Municipal, al no basarse si quiera en una norma que permita tal modificación. La reforma deberá basarse en norma escrita vigente (derecho positivo).

#### **IV) CONCLUSIÓN**

La Dirección Metropolitana de Catastro, dentro del marco de sus competencias, sugiere se tome en cuenta las consideraciones expuestas en el punto *III) Análisis técnico jurídico* del presente documento.

A su vez, me permito indicar que la Dirección Metropolitana de Catastro, tiene competencia sobre la administración del catastro urbano y rural de los bienes inmuebles del Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, no es competente para remitir criterios jurídicos sobre ordenanzas, resoluciones o acuerdos de la Municipalidad.

Por lo antes expuesto, se insta en el marco de sus competencias a la Procuraduría Metropolitana sea la sugerente o dirima el criterio de aceptación de la reforma normativa del proyecto de **“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6 TITULO IV, CAPÍTULO I, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE BIENES URBANOS MOSTRENCOS”**.