

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito con el fin de erradicar la informalidad en la tenencia de la tierra, y el crecimiento desordenado en su circunscripción territorial, en aplicación del artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía o Descentralización, expidió la Ordenanza Metropolitana No. 055 de 1 de abril de 2015 la cual contiene en procedimiento para la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho de interés social en el suelo urbano y de expansión urbana.

En cumplimiento de lo establecido en la Ordenanza Metropolitana No. 055 de 01 de abril de 2015 las diferentes áreas de la institución han realizado actividades inherentes a sus cargos a fin de lograr con éxito estos procesos de expropiación especial; sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por los órganos ejecutores ha resultado imposible la aplicación de este procedimiento, ya que se encuentran disposiciones contrarias a la normativa legal vigente, así como vacíos legales que se prestan a interpretaciones jurídicas desembocando en inseguridad jurídica.

El afán de la municipalidad es cumplir con lo establecido en el artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial - COOTAD, y de esta forma solucionar los problemas de carácter social que se han identificado en el territorio, disponiendo expresamente que se aplicará el mismo procedimiento expropiatorio previsto en la normativa legal con las particularidades detalladas y contenidas en el artículo referido, que difieren del procedimiento de expropiación ordinario determinado en la ley.

Resulta importante actualizar la referida ordenanza con los cambios normativos vigentes y de esta manera simplificar el procedimiento a fin de que cada órgano executor pueda actuar con eficacia dentro del marco normativo vigente, además se deberá determinar una dependencia líder en el procedimiento, encargada de coordinar y verificar el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos establecidos, con el objeto de atender a los ciudadanos que se encuentran en esta situación irregular.

De los procedimientos de expropiación especial tratados en las mesas de negociación se desprende que cada caso es particular y tiene condiciones especiales, sin embargo, el común denominador es la expectativa de los poseedores por obtener su título de propiedad y la manifestación de inconformidad de los propietarios referente al procedimiento, al justo precio determinado y a la declaratoria de utilidad pública por la totalidad del predio. Lo cual también es un tema importante de análisis y de modificación, ya que la municipalidad al declarar de utilidad pública con fines de expropiación especial la totalidad del predio, asume la calidad de propietario sobre los predios en los cuales no existe poseedor identificado, debiendo, además, cumplir con el pago de dichos lotes, sin que para el efecto se cuente con el financiamiento respectivo, y que no se puede trasladar a los demás poseedores.

Es preciso indicar que los afectados o propietarios son sujetos de derecho, quienes han manifestado entre otros aspectos que respecto de la determinación del justo precio, esta difiere totalmente de la valoración bianual efectuada por la municipalidad y por la cual se genera el pago

de tributos a sus nombres, además, en otros casos han manifestado su interés de transferir el dominio a los poseionarios que cuentan con promesas de compraventa privadas.

En el Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017, se publica la Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública, la cual deroga sustancialmente el procedimiento expropiatorio establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, por lo que es indispensable realizar una actualización de la Ordenanza en mención; así como normar el procedimiento conforme a la realidad jurídica y operativa de la municipalidad.

En el Registro Oficial Suplemento No. 353 de 10 de octubre del 2018, se publicó la "Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos", la cual determina que todos los trámites administrativos, que son el conjunto de requisitos, actividades, diligencias, actuaciones y procedimientos que realizan las personas ante la Administración Pública o ésta de oficio, con el fin de cumplir una obligación, obtener un beneficio, servicio, resolución o respuesta a un asunto determinado, deberán estar aprobados y autorizados mediante ordenanza debidamente publicada en el Registro Oficial.

## ORDENANZA METROPOLITANA No.

### EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

#### CONSIDERANDO:

- Que, el artículo 30 de la Constitución de la Republica (en adelante Constitución) establece *"las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica."*;
- Que, el artículo 31 de la Constitución establece: *"Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía."*;
- Que, el artículo 26 de la Constitución establece: *"Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural."*;
- Que, el artículo 375 de la Constitución establece: *"El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano."*;
- Que, el artículo 376 de la Constitución establece: *"Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado."*;
- Que, el Código Orgánico de Organización Territorial en adelante (COOTAD) en su artículo 87 establece: *"Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones y v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;"*
- Que, el COOTAD en su artículo 147 establece: *"Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas. El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos*

*descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad.”;*

Que, el COOTAD en su artículo 476 establece: *“Fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales.- Si de hecho se realizaren fraccionamientos sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente los hubieran llevado a cabo o se hubieran beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno frente a terceros y la municipalidad podrá sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno a los responsables; excepto cuando el concejo municipal o distrital convalide el fraccionamiento no autorizado de asentamientos de interés social consolidados.”;*

Que, el artículo 596 del COTAD, determina: *“Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes (...) De manera general, en esta modalidad de expropiación se seguirá el mismo procedimiento expropiatorio previsto en este Código”;*

Que, el artículo 18 del Código Orgánico Administrativo, dispone: *“Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad.”;*

Que, el artículo 16, *Ibíd*em determina: *“Principio de proporcionalidad. Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico.”;*

Que, en el Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017, se publica la Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública, la cual deroga sustancialmente el procedimiento expropiatorio establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial;

Que, el inciso primero del artículo 2 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito establece como finalidad: *“Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones (...)”;*

Que, la ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, publicada en el suplemento Registro Oficial No. 790, de 05 de junio de 2016, reformo parcialmente al Código Orgánico de Organización Territorial, en lo referente a la contribución de áreas verdes y

equipamiento en áreas agrícolas, así como lo relacionado en excedentes de áreas y determina condiciones específicas en los procesos de regularización de los asentamientos humanos de hecho y consolidados;

Que, mediante Ordenanza Metropolitana No. 55 de 01 de abril del 2015 el Concejo Metropolitano estableció el procedimiento para la expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos de hecho de interés social en suelo urbano y de expansión urbana, reformada mediante Ordenanza Metropolitana No. 099 de 04 de febrero del 2016;

Que, Conforme a lo establecido en la Disposición General Séptima de la Ordenanza Metropolitana No. 0172, que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, agregada Mediante Ordenanza Metropolitana No. 0432 de 20 de septiembre de 2013, se considerará asentamiento humanos de hecho a la ocupación precaria con fines habitacionales, pero en forma pública, pacífica, ininterrumpida por el plazo no menor a cinco años;

Que, mediante Ordenanza Metropolitana No. 147 de 09 de diciembre del 2016 el Concejo Metropolitano, emitió los criterios para declarar de interés social a asentamientos humanos de hecho y consolidados y establecer su proceso integral de regularización; y,

Que, el Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito regula cada bienio los criterios y procedimientos para la determinación de las obligaciones tributarias del impuesto predial urbano para los asentamientos humanos de hecho y consolidados;

En ejercicio de las atribuciones constantes en los artículos 7, 57 y 87 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

#### EXPIDE LA SIGUIENTE:

**LA ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 055, SANCIONADA EL 01 DE ABRIL DEL 2015, QUE ESTABLECE LOS CRITERIOS PARA LA EXPROPIACIÓN ESPECIAL, REGULARIZACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE PREDIOS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO E INTERÉS SOCIAL EN SUELO URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA Y SU REFORMA CONTENIDA EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 099, SANCIONADA EL 04 DE FEBRERO DE 2016.**

#### CAPITULO I ELEMENTOS GENERALES

Artículo 1.- Objeto.- La presente Ordenanza tiene por objeto determinar el procedimiento para la declaratoria de utilidad pública e interés social con fines de expropiación especial total o parcial

para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana de propietarios particulares, a través de la aplicación del artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, reformado y normas relativas, con el propósito de dotarles de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes, con la finalidad de erradicar la informalidad en la tenencia de la tierra, y el crecimiento desordenado en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

#### **Artículo 2.- Principios Generales.-**

- a) **Jerarquía normativa.-** Las disposiciones del artículo 596 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, sobre expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de hecho, prevalecerán sobre las demás normas distritales aplicables para efectivizar el proceso de regularización jurídica de los asentamientos que se encuentran en esta condición.

#### **Principios de la aplicación de la Ordenanza:**

- a) **Especialidad.-** Las disposiciones de esta norma tendrán jerarquía respecto de la materia, sobre otras normas conexas.
- b) **Garantía del derecho a la vivienda digna.-** Todo asentamiento humano de hecho y consolidado ubicado en predios particulares, tendrá derecho a beneficiarse de las disposiciones contenidas en esta ordenanza, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma.
- c) **Garantía del derecho al hábitat urbano y de expansión urbana.-** En todo proceso de expropiación especial y regularización, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito junto con los adjudicatarios deberán construir la infraestructura sanitaria, vial, de servicios básicos y comunitarios con estándares de calidad, establecidos para el uso residencial del suelo urbano, tomando en cuenta las norma técnicas de seguridad y de acceso de los discapacitados.
- d) **Obligatoriedad e inmediatez.-** Todas las dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que intervengan en el proceso de regularización de los asentamientos humanos de hecho, deberán atender los requerimientos administrativos, técnicos, financieros y legales que les compete de forma obligatoria y en los plazos establecidos por la ley.
- e) **In dubio pro-administrado.-** En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones y reglamentarias en materia de regularización, se aplicaran en el sentido más favorable a los adjudicatarios.
- f) **Prescripción de la especulación del suelo.-** Los funcionarios y las entidades distritales están obligados a denunciar a los infractores y los actos de presunta especulación con el suelo urbano, rural y de expansión urbana, con el debido sustento y contando con los elementos de convicción necesarios.

**Artículo 3.- Ámbito de aplicación.-** Esta Ordenanza se aplicará a los asentamientos humanos de hecho y consolidado en predios de suelo urbano y de expansión urbana de propietarios

particulares, dentro de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que se encuentren en situación de irregularidad jurídica y que cumplan con los requisitos y condiciones previstos en la presente ordenanza.

**Artículo 4.- Definiciones.-** Para efectos de la aplicación de la presente Ordenanza se considerarán las siguientes definiciones:

- a) **Asentamiento Humano de Hecho y Consolidado de interés social.-** Se considerará asentamiento humanos de hecho a la ocupación precaria con fines habitacionales, pero en forma pública, pacífica, ininterrumpida por el plazo no menor a cinco años, que en uno o más lotes de propiedad privada y ajenos, hacen un conjunto de familias. Para que estos asentamientos humanos de hecho se consideren consolidados deberán tener condiciones de accesibilidad y edificaciones habitadas, en una proporción tal, que a juicio del órgano competente metropolitano se pueda establecer su consolidación.
- b) **Posesionario o adjudicatarios.-** Persona que, en calidad de representante de su grupo familiar, ha construido su vivienda o se encuentra en posesión física de la proporción del terreno de propiedad privada, denominada lote, declarado por autoridad competente vía judicial.
- c) **Acreecias a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.-** Detalle de obligaciones tributarias y no tributarias, adeudadas por los propietarios de los terrenos a la municipalidad, incluyendo multas a infractores, referentes al predio que se pretende expropiar.
- d) **Censo de adjudicatarios y/o posesionarios.-** Informe técnico que cuenta con el detalle de los adjudicatarios a quienes se les transferirá el dominio del predio expropiado.
- e) **Deducciones.-** Se entienden por el mecanismo que se empleará para deducir del pago del justo precio de las obligaciones pendientes con la administración pública municipal.
- f) **Declaración juramentada.-** Acto voluntario que se efectúa ante Notario Público, quien da fe pública de la declaración del adjudicatario de estar en posesión física del inmueble por más de cinco años de manera pacífica e ininterrumpida; advertido del delito de perjurio que es penado por la ley.
- g) **Expropiación especial.-** Es el procedimiento administrativo ejercido por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, conforme la disposición contenida en el artículo 596 del COOTAD, cuyo fin es la regularización de los asentamientos humanos ubicados en los predios de propiedad privada así como la solución de la situación jurídica de propiedad de los posibles adjudicatarios.
- h) **Justo precio.-** Indemnización que busca generar un equilibrio entre el interés general y el del propietario; valor al cual se abonará hasta un 10% por afectación, deduciéndose los conceptos de uso actual del bien y plusvalía.
- i) **Predio expropiado.-** Porción de terreno delimitada, cuya propiedad pertenece a una sola persona o grupos de personas en la cual se encuentra un asentamiento humano de hecho.
- j) **Propietario.-** Titular del derecho de propiedad sobre el bien que se expropia.

**Artículo 5.- Valoración del predio y justo precio.-** Será el determinado en el catastro municipal, sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o plusvalía y se adjuntará a la Declaratoria de Utilidad Pública emitida por el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito.

Determinado el justo precio, para proceder al pago, se deducirán de este los créditos tributarios y no tributarios que tenga el sujeto pasivo a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado del

Distrito Metropolitano de Quito, por cualquier obligación que tenga el o los propietarios sobre el bien expropiado.

## CAPITULO II UNIDADES Y ÓRGANOS RESPONSABLES

**Artículo 6.- Unidad Técnica Especializada en procesos de regularización.-** Es la unidad especial existente dentro de la estructura orgánica de la institución municipal encargada de los procesos de regularización de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados; que para este efecto, será la responsable de la canalización del procedimiento de expropiación especial desde el inicio hasta su finalización, debiendo coordinar con las áreas involucradas todos los aspectos inherentes a la consecución del objetivo de la expropiación especial que es la legalización de los asentamientos susceptibles de expropiación especial.

Las actividades incluyen pero no se limitan a: procesar, analizar, resolver y/o recopilar los documentos técnicos, socio-organizativos y legales de todas las dependencias, así como realizar los informes y demás procesos pertinentes para concluir con el proceso de regularización.

Se faculta a la Unidad Técnica Especial a adoptar medidas necesarias para la consecución del objetivo, siempre que se encuentren debidamente respaldadas en la normativa legal vigente, coordinará permanentemente con la Entidad Requirente.

**Artículo 7.- Entidad Requirente.-** La entidad requirente será la Administración Zonal a cuya circunscripción territorial pertenezca el predio sobre el que se encuentra el asentamiento humano de hecho y consolidado; y, será esta la entidad encargada de iniciar y concluir el proceso de declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación especial; esto es el trámite para transferir de dominio del bien expropiado a favor de la municipalidad, así como ejecutará la transferencia de dominio a favor de los adjudicatarios.

Se faculta a la Entidad Requirente a adoptar las medidas necesarias para la consecución del objetivo, siempre que se encuentre debidamente respaldada en la normativa legal vigente, debiendo coordinar permanentemente con la Entidad Requirente.

**Artículo 8.- Entidades Intervinientes en el proceso.-** Los órganos y dependencias metropolitanas competentes para emitir informes o ejecutar actos y hechos dentro del proceso, deberán atender con carácter prioritario los requerimientos que formule la Unidad Técnica Especializada en procesos de regularización, que para efectos de expropiación especial se requieran, dentro del marco de la planificación y ordenamiento territorial de la ciudad.

**Artículo 9.- Concejo Metropolitano de Quito.-** Le corresponderá al Concejo Metropolitano de Quito y a las Comisiones de Ordenamiento Territorial y de Propiedad y Espacio Público, declarar de utilidad pública con fines de expropiación especial total o parcial, aprobar el acta de negociación, en caso de imposibilidad de acuerdo, remitir el proceso al Procurador Metropolitano

para el inicio del juicio de expropiación o del procedimiento legal que corresponda y expedir la ordenanza de regularización correspondiente.

**Artículo 10.- Mesa Técnica Institucional.-** Para afrontar la etapa inicial, se conformará una mesa técnica institucional multidisciplinaria que se encargará de la elaboración, obtención y análisis de los informes técnicos o estudios necesarios; además, se encargará de emitir los criterios técnicos de factibilidad o improcedencia, que permitan a las Comisiones de Propiedad y Espacio Público y Ordenamiento Territorial del Concejo Metropolitano contar con los elementos de juicio indispensables para la toma de decisiones, las funciones, metodología de trabajo y procedimiento interno de la referida mesa técnica, se establecerá a través de una Resolución emitida por el señor Alcalde Metropolitano.

Su conformación es la siguiente:

1. Director/a de la Unidad Regula Tu Barrio, quien la presidirá;
2. Administrador/a Zonal respectivo;
3. Superviso de la Agencia Metropolitana de Control;
4. Secretario/a de Territorio, Hábitat y Vivienda;
5. Secretario/a General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana;
6. Secretario de Seguridad y Gobernabilidad;
7. Director/a Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles;
8. Director/a Metropolitano de Catastro;
9. Director/a Metropolitano Financiero;
10. Secretario/a de Inclusión Social;
11. Registrador de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito; y,
12. Presidente de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

Los Gerentes de las Empresa Pública Metropolitanas de Agua Potable y Saneamiento, de Movilidad y Obras Públicas y de cualquier otra empresa proveedora de servicios públicos, podrán ser convocados e invitados a las mesas técnicas según corresponda a efectos de que emitan su criterio técnico.

### CAPITULO III ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 10.-** Todas las dependencias y órganos municipales deberán emplear sus recursos humanos y técnicos a efectos de que el procedimiento se desarrolle conforme los principios constitucionales que rigen a la administración pública, debiendo prestar la colaboración y cooperación necesaria con el fin de que el procedimiento resulte exitoso.

Se faculta al Alcalde Metropolitano, emita mediante Resolución Administrativa los aspectos operativos o administrativos que se pudieren haber omitido en el presente procedimiento expropiatorio, siempre que sea referente a la Declaratoria de Utilidad Pública, y que no se opongan a los aspectos generales determinados en la presente Ordenanza o a la normativa respectiva.

## SECCIÓN I DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA

**Artículo 11.- De la calificación a procedimiento de expropiación.-** La petición concreta de expropiación especial y regularización de los posibles adjudicatarios de los lotes que conforman un asentamiento humano de hecho, deberá ser dirigida al Administrador Zonal respectivo, a efectos de que, previo análisis de los documentos, solicite a la Unidad Regula Tu Barrio (UERB), inicie el trámite para calificar al asentamiento para el proceso de expropiación especial, al cual se anexarán los siguientes requisitos y documentación en original:

- a) Nombre del asentamiento;
- b) Nombre de la organización social;
- c) Personería jurídica y directiva actualizada de la organización social;
- d) Número de lotes;
- e) Número de poseedores;
- f) Detalle, nombres y apellidos de los adjudicatarios, con su respectivo lote, en números o letras según corresponda;
- g) Clave catastral del lote o lotes globales;
- h) Declaración juramentada individual de cada adjudicatario, en la cual se establezca que los adjudicatarios hayan estado en posesión física del predio de forma pacífica e ininterrumpida por más de cinco años;
- i) Certificado actualizado de propiedad y gravámenes existentes emitido por el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito; del o los lotes debidamente individualizados; y,
- j) De contar, un informe con el levantamiento topográfico o georreferenciado del asentamiento.

**Artículo 12.- De la emisión de informes técnicos y jurídicos.-** La Unidad Regula Tu Barrio, una vez analizado el expediente de la solicitud, convocará a la mesa técnica institucional a efectos de que se elaboren los siguientes informes:

- a) Informe técnico de factibilidad de declaratoria de asentamiento humano de hecho y consolidado, emitido por el Administrador Zonal correspondiente;
- b) Informe de no oposición a la planificación territorial;
- c) Informe de coeficiente de ocupación del suelo (COS) total y el uso que tenía el barrio al momento del asentamiento;
- d) Análisis del porcentaje de ocupación;
- e) Informe de borde de quebrada, de talud, riberas de río; y, en caso de existir, relleno de quebrada;
- f) Informe de valoración del predio o predios globales de acuerdo a lo dispuesto en la presente ordenanza, el cual constituirá el justo precio;
- g) Informe de valoración de lotes individuales;

- h) Informe de factibilidad de dotación de servicios públicos, de las Empresa Públicas que correspondan;
- i) Informe técnico de factibilidad emitido por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos de la Secretaría General de Seguridad;
- j) Informe de identificación del predio o predios sobre los cuales se encuentra el asentamiento, que contenga cabida, linderos, superficie y valoración en donde se encuentra el asentamiento humano de hecho y consolidado;
- k) Identificación de los poseionarios con el respectivo informe socio – económico; y, lotes a ser adjudicados, por cabida, linderos, superficie y valoración;
- l) Identificación de los propietarios;
- m) Informe de propietario/s, respecto a su condición o no de lotizador irregular, debidamente sancionado ya sea en el GAD o por la justicia;
- n) Informe de financiamiento por cada asentamiento humano que sustituirá la certificación presupuestaria;
- o) Informe financiero con detalle de obligaciones tributarias y no tributarias adeudadas por los expropiados a favor de la municipalidad;
- p) Informe legal de factibilidad, emitido por el Procurador Metropolitano.

Una vez emitidos y analizados los informes indicados, la mesa técnica institucional emitirá su informe final favorable o desfavorable, debidamente motivado, para conocimiento de las Comisiones de Ordenamiento Territorial y de Propiedad y Espacio Público.

**Artículo 13.- Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública .-** El Concejo Metropolitano emitirá la correspondiente Resolución de declaratoria de utilidad pública de interés social con fines de expropiación especial, para ello las Comisiones del Concejo Metropolitano de Ordenamiento Territorial y de Propiedad y Espacio Público, analizarán y emitirán dictamen en forma conjunta sobre los informes emitidos por las distintas dependencias que intervienen en el proceso, los cuales conformarán el expediente de regularización de cada asentamiento de acuerdo a los criterios generales y las disposiciones que se emitan para el efecto.

**Artículo 14.- Notificación.-** En la Declaratoria de Utilidad Pública el Concejo Metropolitano dispondrá que a través de la Secretaría General del Concejo Metropolitano se efectúe la notificación legal a los propietarios, a las Direcciones Metropolitanas de Catastro, Tributario, Financiero, Unidad Regula Tu Barrio, Administrador Zonal y Registrador de la Propiedad. En caso de desconocerse el domicilio o residencia de los propietarios se efectuará la notificación por la prensa.

**Artículo 15.- Inscripción en el Registro de la Propiedad.-** El Concejo Metropolitano dispondrá que la Declaratoria de Utilidad Pública sea inscrita en el Registro de la Propiedad, la cual contará con el detalle de adjudicatarios validada por la Unidad Regula Tu Barrio.

**Artículo 16.- Orden de ocupación inmediata.-** Será facultativo para el Señor Alcalde Metropolitano emitir la orden de ocupación inmediata, conforme lo determina el artículo 596 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

## SECCIÓN II

### NEGOCIACIÓN, REGULARIZACIÓN Y JUICIO DE EXPROPIACIÓN

**Artículo 17.- Informe financiero.-** La Dirección Metropolitana Financiera emitirá un informe financiero para cumplir con el pago del justo precio definido en el informe de valoración individual, conforme los siguientes parámetros y criterios:

1. De corresponder, se emitirán tablas de amortización individuales, conforme los siguientes parámetros: plazo de hasta 25 años, el interés se calculará de acuerdo al plazo de pago determinado por el adjudicatario y conforme la tasa de interés fijada en el artículo 21 del Código Tributario.
2. En las tablas de amortización que serán debidamente aceptadas por los adjudicatarios, se determinará la obligatoriedad de cancelar cada uno de los títulos, so pena de iniciar las acciones de cobro hasta por la vía coactiva.
3. Si el propietario ha reconocido ante Notario Público los pagos de la totalidad o parte del valor del lote a ser adjudicado, se deducirán del precio justo y se considerará en el pago del adjudicatario.
4. En caso de que mediante Acta Transaccional aprobada se haya incrementado hasta un 10% de la valoración del justo precio o por sentencia judicial se deberán modificar las tablas de amortización siendo susceptible su reajuste, lo cual deberá ser acatado por el propietario y por el adjudicatario.
5. En caso de que la totalidad de los adjudicatarios de un asentamiento, deseen cancelar el justo precio determinado en el Acta Transaccional, se receptorá el depósito en una cuenta denominada fondos ajenos a nombre de la municipalidad a efectos de compensar el pago o de acreditarlo a favor del propietario, siempre que no haya sido sancionado como lotizador irregular.
6. La Dirección Metropolitana Financiera practicará una liquidación semestral de los valores recaudados por este concepto, conforme las tablas de amortización a efectos de cancelar al afectado el pago incluyendo los intereses de ley.
7. En caso de que existan actas de mediación entre el propietario y poseionarios, llevadas a cabo ante un centro de mediación legalmente reconocido, se respetarán los mecanismos de pago acordados entre las partes por considerarse sentencia de cosa juzgada.
8. Se podrán emitir notas de crédito por el valor del justo precio determinado en el Acta de Negociación a favor de los propietarios, que se compensarán en las finanzas municipales con el pago que se comprometan a efectuar los adjudicatarios.
9. Una vez sancionada la Ordenanza de Regularización, se emitirán los títulos de crédito para el pago de los dividendos conforme la tabla de amortización, los que serán exigibles a partir del día siguiente de la emisión.

**Artículo 18.- Comisión Negociadora.-** A efectos de enfrentar la fase de negociación con el propietario se conformará la Comisión Negociadora, la cual únicamente podrá instalarse una vez cumplidos todos los requisitos legales y técnicos determinados en la presente ordenanza; y, estará integrada de la siguiente manera:

- a) Administrador General o su delegado, quien la presidirá;

- b) Asesor Legal de la Administración General; quien actuará de secretario;
- c) Director Metropolitano de la Unidad Regula Tu Barrio;
- d) Administrador Zonal, respectivo;
- e) Directora Metropolitana Financiera; y,
- f) Director Metropolitano Tributario.

En calidad de veedor de la negociación actuará el Presidente de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción. En caso de requerir, el Administrador General podrá convocar a los funcionarios o servidores públicos que considere pertinente.

**Artículo 19.- Contenido del Acta Transaccional.-** La Comisión Negociadora se podrá reunir hasta por dos veces en diferentes fechas, y tratará los siguientes puntos que serán puestos para aprobación del Concejo Metropolitano:

- a) Antecedentes, que contendrá los aspectos relevantes del procedimiento;
- b) Propuesta de Negociación, la cual incluirá el detalle de las deducciones y acreencias, modalidad y plazos de pago; y,
- c) Acuerdo Transaccional o Imposibilidad de Acuerdo.

**Artículo 20.- Aprobación del Acta de Negociación.-** El Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito emitirá la Resolución de aprobación del Acta de Negociación, si esta contiene acuerdo entre las partes disponiendo la notificación en debida forma a través de la Secretaría General del Concejo Metropolitano a las partes intervinientes; y, se dispondrá a la Unidad Requirente proceda con la transferencia de dominio a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y a las Comisiones de Ordenamiento Territorial y de Propiedad y Espacio Público la elaboración, dictamen previo y propuesta del Proyecto de Ordenanza específico de regularización del Asentamiento Humano de Hecho y Consolidado.

Para la transferencia de dominio deberán estar cancelados y al día los tributos a favor de la municipalidad que pesan sobre el predio expropiado.

Si el Acta de Negociación es de imposibilidad de acuerdo del justo precio de expropiación y plazo de pago, el Concejo Metropolitano dispondrá al Procurador Metropolitano el inicio del Juicio de Expropiación correspondiente, la consignación estará a cargo de los adjudicatarios.

**Artículo 21.- Juicio de Expropiación.-** El Procurador Metropolitano planteará el Juicio de Expropiación Especial ante el juez competente en los casos en los cuales no se haya llegado a un acuerdo con el propietario, y comunicará al Concejo Metropolitano de Quito de manera trimestral su estado de ejecución.

### SECCIÓN III OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES

**Artículo 22.- Cambio de Uso de Suelo.-** En todos los casos en que los asentamientos humanos de hecho requieran cambio de clasificación, partición, zonificación, uso del suelo y adjudicación o venta directa según corresponda, sean urbanos o rurales, el Concejo Metropolitano, dentro del proceso de regularización, procederá a cambiar la zonificación y uso del suelo de predio acorde a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial, para lo cual se requerirá el informe previo de la Comisión de Uso de Suelo, acompañado del informe técnico de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y del informe de la Procuraduría Metropolitana.

**Artículo 23.- Prohibición de ofrecer en venta, enajenar y declaratoria de patrimonio familiar.-**

Los adjudicatarios no podrán ofrecer u ofertar en promesa de compra venta o compromiso de compraventa privada los lotes a ser adjudicados, lo cual generará automáticamente la suspensión del procedimiento de regularización del Asentamiento y la nulidad del acto en el cual se le incorpora en el procedimiento como beneficiario, el adjudicatario que incumpla esta prohibición no tendrá derecho a reclamo alguno, pudiendo la administración pública iniciar las acciones legales respectivas.

Los lotes adjudicados a través de la ordenanza de regularización, quedarán con una prohibición de enajenar durante un plazo de diez años contados a partir de la adjudicación, luego de lo cual quedará en libertad de enajenarse; sin perjuicio de que el bien deberá constituir patrimonio familiar toda vez que el beneficiario haya pagado la totalidad del bien adjudicado.

**Artículo 24.- De las obras de urbanización.-** Iniciando el proceso de regularización y con la ordenanza individual específica sancionada, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de sus empresas públicas y las administraciones zonales procederá a incorporar en su planificación las obras para la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, capa de rodadura de las vías, veredas, bordillo, áreas verdes y comunales, y además necesarias para que sean incluidas en sus presupuestos plurianuales, con un plazo de hasta ocho años.

El valor de estas obras será cobrado a los beneficiarios como contribución especial de mejoras de acuerdo al Código de Orgánico de Organización Territorial y Autonomía, pudiendo descontarse de estos valores los convenios de aportes de contraparte y autogestión.

En el caso de revertirse la Ordenanza de regularización los valores abonados serán compensados con la inversión realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

**Artículo 25.- Declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación total o parcial.-** Previa justificación técnica, financiera y legal se podrá declarar de utilidad pública con fines de expropiación total o parcial.

En los casos de expropiación total, los lotes que en el censo de poseedores determine que no tienen adjudicatario, servirán para completar el porcentaje de áreas verdes y comunales; y/o podrán ser propuestos en venta o para la relocalización de las familias en situación de riesgos.

Será responsabilidad de las Administraciones Zonales correspondientes administrar dichos bienes remanentes y proponer su destino o uso, previo cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

**Artículo 26.- Venta directa de lotes.-** En los casos de predios que por cualquier medio o procesos administrativos, incluyendo las expropiaciones especiales parciales, hayan pasado a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y que en los mismos se encuentren asentamientos humanos de hecho y consolidado, se podrá realizar la venta directa sin necesidad de subasta a los posesionarios del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.

**Artículo 27.- Información falsa y prácticas especulativas del uso del suelo.-** En caso de existir indicios que supongan adulteración o falsedad de la información concedida en el proceso de regularización de los asentamientos humanos de hecho, la resolución de expropiación y las ordenanzas individuales específicas de regularización serán nulas, la entidad requirente o la unidad especializada en procesos de expropiación realizarán el informe para que el Concejo Metropolitano de Quito proceda a declarar la nulidad de su resolución de declaratoria de utilidad pública y/o derogar la ordenanza de regularización.

En los casos en los que los adjudicatarios utilicen la designación de adjudicatarios proporcionada por la municipalidad, e incorporen a otras personas generando especulación de la tierra, serán denunciados ante las autoridades respectivas por la Unidad especializada en procesos de expropiación o por la Unidad Requirente.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS:**

**Primera.-** Se reconoce la legitimidad de todos los actos administrativos emitidos por parte de la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB) y demás instancias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en tiempo anterior a la vigencia de esta ordenanza para los casos de regularización de asentamientos humanos de hecho, y los susceptibles del proceso de expropiación especial.

**Segunda.-** Encárguese de la aplicación de la presente ordenanza a todas las dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que intervengan en el proceso de expropiación especial que se detallan en la Resolución Administrativa enunciada en la disposición precedente.

**Tercera.-** La presente ordenanza será aplicable exclusivamente a los asentamientos humanos de hecho que a la fecha de sanción de la Ordenanza Metropolitana No. 055 que se sustituye y que fueron identificados por la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERB), como sujetos de expropiación especial.

Se exceptúa los asentamientos humanos de hecho que se encuentran en propiedad municipal, correspondiéndole a la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB) identificarlos a efectos de

aplicar la disposición contenida en el artículo 596 número 6 así como en la presente ordenanza, respecto de la venta directa a los poseedores.

**Cuarta.-** Se prohíbe la generación de nuevos asentamientos humanos irregulares; encárguese del control y ejecución de este mandato a la Agencia Metropolitana de Control, conforme al artículo 458 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA.-** Se deroga la Ordenanza Metropolitana No. 055 de 01 de abril de 2015 y su Reformativa Ordenanza Metropolitana No. 099 de 28 de enero del 2016, a efectos de la eficaz ejecución de la presente Ordenanza, no se aplicaran los procedimientos establecidos en las Ordenanzas que regulan las urbanizaciones sujetas a reglamentación general.

**Disposición Final.-** La presente Ordenanza entrara en vigencia a partir de la fecha de su sanción, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la Municipalidad y en la página web institucional.

\*\*\*

**SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

**ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO.-** Distrito Metropolitano de Quito,

**EJECÚTESE:**

Dr. Mauricio Rodas Espinel

**ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**CERTIFICO,** que la presente Ordenanza fue sancionada por el Dr. Mauricio Bustamante Holguín, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 2016.

Distrito Metropolitano de Quito,

\*\*\*

**SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Oficio No. CN-01-2018  
Quito, 10 de diciembre del 2018

Ingeniero  
Ramiro Viteri  
**ADMINISTRADOR GENERAL**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
Presente.-

De mi consideración:

En atención a la disposición contenida en la Ordenanza Metropolitana No. 055 de 01 de abril del 2015, mediante la cual se establece el procedimiento para la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación especial, cuyo objeto es regularizar la situación de los asentamiento humanos de hecho y consolidados en zonas urbanas; en calidad de miembros de la Comisión Negociadora cumplimos con poner en su consideración y conocimiento un resumen de nuestras intervenciones, así como la situación actual del procedimiento:

**I. ANTECEDENTES:**

- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Concejo Metropolitanó emitió las siguientes Declaratorias de Utilidad Pública y de Interés Social con fines de expropiación especial, de los predios de propiedad particular que han sido tratadas en las mesas de negociación, en las mismas, la entidad edilicia determina el justo precio que se debe cancelar por concepto de afectación:
  - Resolución No. C 005 sancionada el 27 de enero de 2017 – Sector 9 lote 1;
  - Resolución No. C 004 sancionada el 27 de enero de 2017 – Luz y Vida;
  - Resolución No. C 057 sancionada el 03 de marzo de 2017 – Divino Niño;
  - Resolución No. C 003 sancionada el 27 de enero de 2017 – Virgen de la Nube; y,
  - Resolución No. C 280 sancionada el 21 de diciembre de 2016 – El Dorado.
- En aplicación a lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana No. 055, una vez que el Concejo Metropolitanó de Quito declaró de utilidad pública con fines de expropiación especial los predios en los cuales se encuentran los Asentamientos Humanos de Hecho de Interés Social en suelo Urbano y de Expansión Urbana denominados: Luz y Vida, Divino Niño, Virgen de la Nube y El Dorado; la Directora de la Unidad Regula Tu

Barrio remitió a la Dirección Metropolitana Financiera los expedientes a fin de que se continúe con el trámite correspondiente.

- La Dirección Metropolitana Financiera, con el propósito de dar cumplimiento al artículo 8 de la Ordenanza No. 055, en el que se determina la elaboración de las Tablas de Amortización, a fin de que los poseionarios cancelen sus obligaciones en base al valor del justo precio; convocó a reuniones de trabajo en donde los representantes de los Asentamientos Humanos de: Luz y Vida, Divino Niño, Virgen de la Nube y El Dorado y Sector 9, procedieron a pronunciar su voluntad de cancelar en un solo pago el valor del Justo Precio establecido por el Concejo Metropolitano; valores que a la presente fecha se encuentran en las Arcas Municipales en una Cuenta de Fondos de Terceros, a espera de las directrices a seguir.
- Conforme lo dispone la Ordenanza Metropolitana No. 055 sancionada el 02 de abril de 2015, respecto al Procedimiento para Expropiación Especial, Regularización y Adjudicación de Predios de los Asentamientos Humanos de Hecho de Interés Social en suelo Urbano y de Expansión Urbana; y, a las delegaciones emitidas por el Administrador General y con la concurrencia de los demás miembros de la Comisión Negociadora se realizaron las convocatorias a los propietarios de los predios en los cuales se encuentran los indicados asentamientos, a fin de tratar con el o los expropiados, el precio justo determinado en cada una de las Resoluciones de Declaratoria de Utilidad Pública.
- En ese sentido, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ordenanza referida, se procedió a convocar a los propietarios de los predios en los cuales se encuentran los asentamientos humanos de hecho y consolidado, conforme al siguiente detalle:

PROPIETARIO/S SEGÚN CERTIFICADO DE GRAVÁMENES	No. PREDIO	ASENTAMIENTO	COMISIÓN NEGOCIADORA		RESOLUCIÓN DE ACUERDO
			COMPARECE	NO COMPARECE	
Cooperativa de Vivienda Agrupación Sector 9	607387	Sector 9	Cooperativa de Vivienda Agrupación Sector 9		No acepta la negociación debido al justo precio
Edgar Edmundo Pinto Villagómez	113288	Luz y Vida	Edgar Edmundo Pinto Villagómez	María Rosario Alencastro Idrovo	No se realiza la negociación por

María Rosario Alencastro Idrovo					faltar uno de los propietarios.
Eugenia Margarita García Fernández			Eugenia Margarita García Fernández		En segunda convocatoria, no aceptan la negociación, no están de acuerdo justo precio y con el listado de poseionarios.
María del Carmen García Fernández	673690	Divino Niño	María del Carmen García Fernández		
Compañía Arthems S.A.	109725	Virgen de la Nube	Compañía Arthems S.A.		No acepta la negociación por no estar de acuerdo con justo precio.
Jaime Fernando Iza Chanatasig	30074	Dorado del Sur	Jaime Fernando Iza Chanatasig		No se instala la comisión negociadora por haber sido el propietario sancionado como lotizador informal.
Herederos de José Javier Francisco Tipán Escobar	157966	Los Cipreses	Luz María Tipán Umatambo	Wilson Orlando Tipán Tacuri	No se instala la comisión de negociación en razón de no contar con los documentos habilitantes para negociar. (Posesión efectiva inscrita en el Registro de la Propiedad)
			Alberto Tipán Umatambo		
			Carlos Tito esposo sobreviviente de María Fabiola Tipán Umatambo		
			Teresa Tacuri, madre de Wilson Orlando Tipán Tacuri		

## II. BASE Y FUNDAMENTACIÓN LEGAL:

### 1. Constitución de la República del Ecuador:

- El artículo 30 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante "Constitución") reconoce el derecho de las personas a tener un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna con independencia de su situación social y económica.
- El artículo 31, determina: "Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a

la diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

- El artículo 66, determina: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 26. 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.”
- El artículo 264, dispone: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.”
- El artículo 375, dicta: “El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: (...) 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.”
- El artículo 376, dispone: “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular, por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.”
- El artículo 323, establece: “Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.”

## **2. Código Orgánico Integral Penal:**

- El artículo 201, tipifica la ocupación o uso de suelo ilegal, indicando que “La persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de

cinco a siete años. El máximo de la pena se impondrá a la persona que sin contar con las autorizaciones administrativas necesarias de fraccionamiento de un predio urbano o rural ofrezca en venta lotes o parcelas de terreno del predio y reciba del público, directa o indirectamente, dinero o cualquier otro bien de su patrimonio.”

### 3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

- El artículo 446, referente a la expropiación establece: “Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación. En el caso que la expropiación tenga por objeto programas de urbanización y vivienda de interés social, el precio de venta de los terrenos comprenderá únicamente el valor de las expropiaciones y de las obras básicas de mejoramiento realizadas. El gobierno autónomo descentralizado establecerá las condiciones y forma de pago.”
- El artículo 447, por su parte dispone: “Declaratoria de utilidad pública. - Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación (...) Para la determinación del justo precio, el procedimiento y demás aspectos relativos a la expropiación se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...)”.
- El artículo 458 dispone: “Control de invasiones y asentamientos ilegales.- Los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables.”

- El artículo 596, referente a la expropiación especial, determina: “Expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana.- Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Cada Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades.

De manera general, en esta modalidad de expropiación se seguirá el mismo procedimiento expropiatorio previsto en este Código<sup>1</sup> con las siguientes particularidades:

1. La máxima autoridad podrá disponer administrativamente la ocupación inmediata del inmueble y estará exenta de realizar la consignación previa;
2. Los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o distritales establecerán la cabida, superficie y linderos del terreno donde se encuentra el asentamiento humano; asimismo, realizarán un censo socio-económico de los habitantes allí asentados y verificarán su calidad de poseedores de buena fe y el tiempo mínimo de posesión.

El financiamiento de pago del justo precio a quien pretende ser titular del dominio del inmueble expropiado se realizará mediante el cobro en condiciones adecuadas a los adjudicatarios de los lotes de terreno. El certificado de disponibilidad presupuestaria se sustituirá con el informe de financiamiento emitido por el órgano competente del Gobierno Autónomo Descentralizado;

3. En la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberá deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios y no tributarios;

---

<sup>1</sup> Con la disposición del artículo 447 del COOTAD, la determinación del justo precio se debe realizar de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública, publicada en el registro oficial No. 966 de 13 de marzo del 2017.

4. El pago del justo precio del inmueble se efectuará mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. El órgano legislativo decidirá el mecanismo y forma de pago. Si se cancela con títulos de crédito, estos serán negociables y podrán ser compensables con las acreencias a favor del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado.

A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio por metro cuadrado expropiado será determinado en la ordenanza correspondiente, considerándose al efecto la real capacidad de pago y la condición socioeconómica de los poseedores, sobre la base del valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.

Previo al pago del justo precio el Gobierno Autónomo Descentralizado deducirá los pagos totales o parciales que los poseedores hubieren realizado a favor del propietario del terreno, siempre que fueren acreditados con documentos que justifiquen el pago realizado.

Si quien alega ser el propietario del inmueble que pretende regularizarse lo hubiere lotizado, contraviniendo disposiciones legales, ordenanzas o normas, no tendrá derecho a pago alguno.

5. Los títulos de crédito así emitidos serán entregados al titular del inmueble, si es conocido según los registros públicos; o se consignarán ante un juez de lo civil en caso de oposición del titular o cuando el dominio esté en disputa o no sean conocidos los titulares del bien expropiado.

Los lotes adjudicados, quedarán constituidos en patrimonio familiar y no podrán ser enajenados durante un plazo de diez años contados a partir de la adjudicación; luego de lo cual quedará en libertad de enajenarse, siempre y cuando no tenga valores de pago pendientes con el Gobierno Autónomo Descentralizado.

Le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano la solicitud de inscripción de las resoluciones administrativas ante el registro de la propiedad. Una vez inscritas, serán entregadas a los beneficiarios.



En caso de existir adulteración o falsedad en la información concedida, la emisión de la resolución y declaratoria en la parte correspondiente es nula.

En caso de que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano encuentre indicios de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, realizará la denuncia pertinente y remitirá copia del expediente a la Fiscalía.

6. En los casos de predios que por procesos administrativos hayan pasado a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y que en los mismos se encuentren asentamientos humanos de hecho y consolidado, se podrá realizar la venta directa sin necesidad de subasta a los poseedores del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.”

- La Disposición Transitoria Décimo Cuarta determina: “En el caso de asentamientos irregulares consolidados existentes hasta la publicación de las reformas del presente Código, el cumplimiento del requisito del porcentaje mínimo de áreas verdes, podrá disminuirse gradualmente, según su consolidación, a través de los cambios a la ordenanza; en tal caso, previo a la adjudicación, los copropietarios compensarán pecuniariamente, al valor catastral, el faltante de áreas verdes. Excepcionalmente en los casos de asentamientos de hecho y consolidados declarados de interés social, en que no se ha previsto el porcentaje de áreas verdes y comunales establecidas en la ley, serán exoneradas de este porcentaje.”

**4. Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 966 de 13 de marzo del 2017<sup>2</sup>, referente al procedimiento ordinario de expropiación dispone:**

- El artículo 53.- Declaratoria de utilidad pública. Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley.

A la declaratoria se adjuntará el certificado del Registrador de la Propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno

---

<sup>2</sup> Los casos en los cuales se expidió la declaratoria de utilidad pública con anterioridad a la publicación de la LOECP, por el principio de irretroactividad de la ley, en lo no previsto en el artículo 596 y la Ordenanza No. 055, se deberá aplicar el procedimiento ordinario determinado en el COOTAD.

Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la Ley que regula el uso del suelo.

La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseedores y a los acreedores hipotecarios.

La expropiación de tierras rurales con fines agrarios se regulará por su propia ley.

La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad. El Registrador de la Propiedad cancelará las inscripciones respectivas, en la parte correspondiente, de modo que el terreno y pertenencias expropiados queden libres, y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a favor de la institución pública que requiere la declaración de utilidad pública y de interés social. El Registrador comunicará al juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines consiguientes.

- Respecto de la negociación y precio, se determina en el artículo 58.1, que: "Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

El órgano rector del catastro nacional geo referenciado determinará el avalúo del bien a expropiar cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano no posea la capacidad técnica para elaborar su catastro, incumpla el plazo anterior o el realizado por la dependencia de avalúos y catastros, a criterio del organismo rector del catastro nacional, no se adecue a la normativa.

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario y que sean posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas que a pesar de tener los permisos respectivos se haya evidenciado mala fe.

Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme la regla anterior, también se deducirá la plusvalía que genere la obra pública que motiva la expropiación en la parte del inmueble no afectado. En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública.

Los ajustes por plusvalía serán realizados conforme a la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional geo referenciados.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

- El artículo 58.2. referente a la falta de acuerdo determina: "Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos.

El juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial menos la

plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. El avalúo predial será el registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el último impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas anteriores, siempre que en este último caso se haya evidenciado mala fe.

Por pedido de las partes, el juez podrá solicitar al órgano rector del catastro nacional geo referenciado informe sobre si la metodología empleada por el GAD municipal o metropolitano es la adecuada para el avalúo del bien expropiado. En caso de que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe, determinará el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda, al cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario.

Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme las reglas anteriores, el juez deducirá la plusvalía de la obra pública que motiva la expropiación en la parte del terreno no afectado. En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública.

En los casos previstos en este artículo, los avalúos municipales o metropolitanos y la plusvalía se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional geo referenciado.

Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública y de interés social, los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.”

- El artículo 58.3., referente a la expropiación parcial determina: “Expropiación parcial. Si se expropia una parte de un inmueble, de tal manera que quede para el dueño una parte

inferior al quince por ciento (15%) de la propiedad, por extensión o precio, este podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio. Además, será obligación de la institución expropiante proceder a la expropiación de la parte restante del inmueble si no cumple con el tamaño del lote mínimo exigido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano correspondiente. (...)"

**5. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo:**

- El artículo 4, determina: "(...) 2. Asentamientos humanos. Son conglomerados de pobladores que se asientan de modo concentrado o disperso sobre un territorio."
- El artículo 60, dispone: "Los instrumentos para regular el mercado del suelo establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas (...)"
- El artículo 74, por su parte determina: "Se entiende por asentamiento de hecho aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos."
- El artículo 75, dispone: "Obligatoriedad del levantamiento de información. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos realizarán un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de hecho localizados en su territorio. Dicha información será remitida de forma obligatoria al ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto."
- La Disposición Transitoria Octava, dispone: "Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en un plazo de dos años de la vigencia de esta Ley finalizarán la regularización de asentamientos humanos de hecho constituidos de forma previa al 28 de diciembre de 2010 que no se encuentren en áreas protegidas o de riesgo no mitigable y cuyos pobladores justifiquen la tenencia o la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable. A su vez, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos deberán finalizar, en el plazo de cuatro años, la construcción de los sistemas públicos de soporte

necesarios en las zonas objeto del proceso de regularización, en particular respecto del servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos.

En el caso que el proceso de regularización no se concluya en el plazo antes indicado se podrá aplicar el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a su regularización y de ser el caso a la construcción de los sistemas públicos de soporte.

De autorizarse la intervención el Consejo Nacional de Competencias aprobará el mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera.

Para la redefinición predial de los asentamientos de hecho, y con la finalidad de dotar de flexibilidad a los procesos de regularización física y legal, el lote podrá tener condiciones especiales de fraccionamiento u otros parámetros urbanísticos pertinentes.

Si la superficie considerada para la asignación de lotes sociales a los beneficiarios identificados es inferior a la extensión de la zona objeto de la declaratoria de regularización prioritaria, el excedente de los lotes resultantes podrá venderse con la finalidad de financiar las infraestructuras y equipamientos, en sujeción al principio de corresponsabilidad entre los poderes públicos y la población afectada.”

## 6. Código Civil:

- El artículo 599 dispone: “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad.”
- El artículo 715, determina: “Posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo.”
- El artículo 739, dispone: “Si la cosa es de aquellas cuya tradición deba hacerse por inscripción en el correspondiente libro del Registro de la Propiedad, nadie podrá adquirir la posesión de ella sino por este medio.”

*S*

- “Artículo 1672.- La compensación se opera por el solo ministerio de la ley y aún sin conocimiento de los deudores; y, ambas deudas se extinguen recíprocamente en sus respectivos valores, desde que una y otra reúnen las calidades siguientes:
  1. Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas, de igual género y calidad.
  2. Que ambas deudas sean líquidas; y,
  3. Que ambas sean actualmente exigibles.

Las esperas concedidas al deudor impiden la compensación; pero esta disposición no se aplica al plazo de gracia concedido por un acreedor a su deudor.”

**7. Mediante Ordenanza Metropolitana No. 055 sancionada el 01 de abril de 2015, el Concejo Metropolitano determina el “Procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho de interés social en el suelo urbano y de expansión urbana”, la cual dispone:**

- El artículo 1 del cuerpo normativo indicado, determina que su objeto es el determinar el procedimiento para la expropiación especial, regulación y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho y consolidados, ubicados en suelo urbano y de expansión urbana de propietarios particulares a través de la aplicación del artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reformado, con el propósito de dotarles de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes de terreno correspondientes.
- El artículo 4, dispone en su parte pertinente: “(...) se considerará asentamiento humano de hecho a la ocupación precaria con fines de habitacionales, pero en forma pública, pacífica, ininterrumpida por el plazo no menor de cinco años, que en uno o más lotes ajenos hacen un conjunto de familias. (...) Se entenderá como posesión de forma pública y pacífica, la ocupación de lotes con ánimo de señor y dueño, y sin uno de la fuerza.”
- El artículo 5, por su parte determina en su segundo, tercer y cuarto incisos: “La Secretaría General del Concejo Metropolitano notificará esta resolución a las instancias correspondientes y además, la entidad requirente realizará todos los trámites correspondientes para la transferencia del predio a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito<sup>3</sup>.”

<sup>3</sup> En ninguno de los casos conocidos por la Comisión Negociadora ha operado la transferencia de dominio del predio expropiado a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito por parte de la Unidad Requirente.

La declaratoria de utilidad pública, deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad del cantón Quito, y a la misma, obligatoriamente se acompañará el censo de poseesionarios emitidos por la Unidad Especial Regula tu Barrio <sup>4</sup> (UERTB).

Una vez resuelta la declaratoria de utilidad pública, corresponderá al Alcalde emitir la orden de ocupación inmediata del inmueble.”

- El artículo 6, dispone que: “Posteriormente al perfeccionamiento de la transferencia de dominio del inmueble expropiado a favor del Distrito metropolitano de Quito, las Comisiones de Ordenamiento Territorial, de Propiedad y Espacio Público y de Uso de Suelo, esta última en el caso que amerite, emitirán dictamen sobre el proyecto de ordenanza específica de regularización del asentamiento humano de hecho y consolidado (...).”
- El artículo 7<sup>5</sup>, referente a la valoración del predio y justo precio, dispone que se determinará en la correspondiente Ordenanza y se aplicará de acuerdo a cada caso un procedimiento considerando: 1. Cuando no se hubiere cambiado el uso del suelo, se partirá del avalúo presente; y, 2. Cuando se hubieran producido cambios en el uso de suelo, que tenía el bien inmueble al momento de su ocupación de hecho, el valor por metro cuadrado se calculará sobre la norma técnica de valoración vigente a esa época. Determinado el justo precio, para proceder al pago de afectados debidamente justificado, se deducirán de este los créditos que tenga el sujeto pasivo a favor del municipio por conceptos tributarios y no tributarios.
- El artículo 8 de la referida Ordenanza, determina que: “Modalidad de pago.- El pago al expropiado podrá efectuarse mediante títulos de crédito emitidos por la Dirección Metropolitana Financiera, que serán negociables y podrán ser compensados con las acreencias a favor de la municipalidad o en la forma en que los adjudicatarios vayan pagando el valor de los inmuebles adjudicados, en vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinte y cinco años. (...).”
- El artículo 10, respecto del pago por compensación determina: “Si a quien alega ser el propietario del inmueble que pretende regularizarse lo hubiere lotizado, contraviniendo

<sup>4</sup> El censo de poseesionarios se acompaña al Registro de la Propiedad respecto de la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación especial, sin embargo, para que se consideren poseesionarios, conforme lo determina el artículo 739 del Código Civil, deben constar con dicha calidad en el Registro de la Propiedad.

<sup>5</sup> Artículo modificado tácitamente por la disposición transitoria tercera de la Ordenanza Metropolitana No. 093 de 23 de diciembre del 2015

disposiciones legales, ordenanzas o normas, la Agencia Metropolitana de Control aplicará la sanción pecuniaria establecida en estos casos para el ordenamiento jurídico municipal, y el título de crédito que la contenga podrá utilizarse para un pago por compensación, en la forma determinada por la ley. El pago quedara suspenso hasta que la entidad sancionadora correspondiente determine la responsabilidad del presunto lotizador informal.”

- El artículo 21, determina: “Para afrontar la fase de negociación con el propietario del lote de terreno a expropiarse se conformará una comisión negociadora, presidida por el Administrador o Administradora General, e integrada además por el Asesor o Asesora Jurídica de la Administración General, el Director o Directora Metropolitana Financiera o su delegada y el Director o Directora Metropolitan de Gestión de Bienes Inmuebles o su delegado, la misma que se encargará de llevar adelante el proceso de negociación con el expropiado.

Para el efecto, de considerarlo necesario, el Administrador General podrá requerir la presencia de funcionarios de las distintas dependencias municipales.

La Comisión Negociadora elaborará un acta, la misma que contendrá lo siguiente:

- a) Antecedentes;
- b) Propuesta de negociación; y,
- c) Acuerdo transaccional.

En caso de existir sanciones pecuniarias o acreencias a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito impuestas al expropiado, el acta de negociación hará referencia expresa a la forma en que operaría la compensación de créditos para el pago del justo precio.

En caso de que el expropiado no reconozca el pago hecho por el poseedor, la Comisión Negociadora solicitará expresamente al expropiado que reconozca ante Notario Público los valores o pagos realizados por el posesionario. (...)”

- Los requisitos previstos en la Ordenanza son:

Requisito	Disposición Legal
Resolución de Concejo Metropolitano en la cual se declara de utilidad pública y de interés social.	Artículo 5 Ordenanza Metropolitana No.055 de 26 de marzo de 2015.

<u>(se debe adjuntar el expediente, en base al cual el Concejo Metropolitano resolvió)</u>	
Inscripción en el Registro de la Propiedad de la transferencia del predio a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.	Artículo 5, inciso segundo de la Ordenanza Metropolitana No. 055 de 26 de marzo de 2015.
Inscripción de la Resolución del Concejo en el Registro de la propiedad, con el censo de posesionarios, inscritos en el Registro de la Propiedad.	Artículo 5, inciso tercero de la Ordenanza Metropolitana No.055 de 26 de marzo de 2015.
Orden de Ocupación inmediata, emitida por el señor Alcalde Metropolitano.	Artículo 5, inciso cuarto de la Ordenanza Metropolitana No.055 de 26 de marzo de 2015.
Informe de procesos sancionatorios por lotización informal del propietario o propietarios (Agencia Metropolitana de Control)	Artículo 596, punto 4 último inciso, del COOTAD.
Ficha catastral global y Fichas catastrales individuales, que determinen los valores a cobrarse a cada uno de los posesionarios.	Artículo 7, de la Ordenanza Metropolitana No. 055 de 26 de marzo de 2015.
Informe Financiero, este informe será solicitado y emitido una vez que los demás requisitos señalados se cumplan. El mismo debe contener la información relevante como financiamiento, tablas de amortización individuales, acreencias a favor de la municipalidad; y, de existir, deducciones a favor del posesionario con reconocimiento de firma y rubrica.	Artículo 19, Ordenanza Metropolitana No. 055 de 26 de marzo de 2017
Informe de costos de estudios y trámites	Artículo 11 de la Ordenanza Metropolitana

#### 8. Ordenanza Metropolitana No. 093 de 23 de diciembre del 2015:

- El tercer inciso de la disposición transitoria tercera determina: "(...) Para los casos de expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados, el valor de la tierra será el que tenía el predio al momento de producirse el asentamiento."

#### 9. Criterio del Procurador General del Estado:

- Mediante Oficio No. 13160 de 30 de noviembre de 2017, en el que manifiesta en la parte pertinente lo siguiente "(...) En el caso que el procedimiento de expropiación se haya iniciado antes de las reformas realizadas en la LOECP al artículo 58 de la LOSNCP, por el principio de irretroactividad de la ley establecido en el artículo 7 del Código Civil, estos

deberán seguirse tramitando de acuerdo a las normas vigentes a la fecha de expedición de la declaratoria de utilidad pública (...)”;

**10. Criterio del Procurador Metropolitano, contenido en el oficio No. 2017-083240 de 02 de octubre del 2017, con el cual se dio contestación a la solicitud de criterio requerido por el Administrador General, el cual transcribimos en consulta y el criterio jurídico:**

1. ¿Es procedente legalmente que esta Administración General convoque a la Comisión Negociadora establecida en la Ordenanza Metropolitana No. 55, pese a que, quien alega ser propietario del predio expropiado mantiene un proceso sancionador y multa sin pago en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por lotizador informal, que conforme dispone el último inciso del punto 4 del artículo 596 del COOTAD no tendría derecho a pago alguno?

La Ordenanza Metropolitana No. 55 establece el procedimiento para la expropiación especial; en este contexto, lo dispuesto por el Concejo Metropolitano mediante el mencionado acto normativo es de cumplimiento obligatorio; y, por lo tanto, deberá cumplirse, en todos los casos de expropiación especial, con la fase de negociación a través de la Comisión Negociadora.

2. ¿De ser factible, es procedente que esta Administración General convoque a la Comisión Negociadora y se proponga el pago por compensación respecto de la multa por lotización informal, en calidad de acreencia de la Municipalidad; cual es la disposición normativa aplicable?

La Comisión Negociadora en uso de sus facultades atenderá y canalizará adecuada y legalmente las particularidades que presente cada caso, con el propósito de llegar a un acuerdo transaccional para la transferencia del lote de terreno para su posterior regularización, o, en caso de no existir acuerdo la elaboración del acta de imposibilidad de acuerdo. Las actas de negociación (acuerdo o imposibilidad deberán remitirse al Concejo metropolitano para su aprobación y continuación con el trámite correspondiente, que en el primer caso sería para la transferencia del lote mediante escritura; y, en el segundo caso, para el inicio del juicio de expropiación.

3. ¿Es procedente que se convoque a la mesa de negociación, pese a que los expedientes remitidos no cuentan con los requisitos previos establecidos en la Ordenanza Metropolitana No. 55, tales como la orden de ocupación inmediata, la transferencia de dominio a favor de la municipalidad y más?

Respecto al pago por compensación de multa por lotización informal, es necesario precisar que el artículo 596, del COOTAD que se refiere a la expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana, fue reformado el 05 de julio del 2016, posterior a la expedición de la Ordenanza Metropolitana No. 055, modificando el numeral 4, inciso último del referido artículo, cuyo texto reformado dice: "Si quien alega ser el propietario del inmueble que pretende regularizarse lo hubiere lotizado, contraviniendo disposiciones legales, ordenanzas o normas, no tendrá derecho a pago alguno".

En cumplimiento de la norma citada, la aplicación de la compensación establecida en el artículo 10 de la Ordenanza Metropolitana No. 55, sería inaplicable.

4. ¿En caso de no existir acreencias tributarias o no tributarias a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y que los expropiados y poseedores hayan celebrado Actas de Mediación, es procedente que se convoque a mesa de negociación toda vez que existe acuerdo entre las partes?

Con relación a los documentos que debe requerirse para la Mesa de Negociación, estos deberán ser los que se necesita para sustentar la negociación y el acuerdo, como por ejemplo valoración del predio, pagos realizados, deducciones, estado de los procedimientos administrativos sancionadores, ejecución coactiva, y en general toda información que incida en la determinación del justo precio.

Respecto a la exigencia de transferencia de dominio del predio a favor de la municipalidad, esta se realizará como producto del acuerdo que se logre en la negociación.

Con relación a la orden de ocupación inmediata del inmueble esta se emitirá una vez resuelta la declaratoria de utilidad pública, sin que este documento tenga incidencia directa en la negociación.

5. ¿En caso de que existieren acreencias tributarias o no tributarias a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y que las partes hayan llegado a un acuerdo voluntario extra proceso de expropiación especial, es procedente que, en el caso de no llegar a un acuerdo de pago de las acreencias a favor de la institución en la mesa de negociación, se emita un acta de imposibilidad de acuerdo?

Respecto a los casos en que exista acta de mediación, las partes que mediaron comparecerán en la negociación y justificarán documentadamente el estado de la

ejecución del acta de mediación, las decisiones judiciales que se han dado para su cumplimiento y cuál es su voluntad actual respecto a la transferencia del predio. En este sentido, toando en cuenta que las actas de mediación tienen el efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada para las partes, únicamente aquellas podrán con su consentimiento presentar la propuesta de transferencia del predio de manera incondicional y directa, dejando en claro que renuncian a reclamo presente o futuro alguno que pudiesen tener respecto de las actas de mediación. Esta manifestación de voluntad deberá constar en un documento con reconocimiento de firma y rúbrica de las partes. (...)

Respecto a las acreencias a favor del Municipio, estas deberán estar canceladas previamente para que proceda la transferencia de dominio de los inmuebles.

Con relación a las multas que pudieran existir por procedimientos administrativos sancionadores, la Mesa de Negociación deberá constar con los informes y con la presencia de la Agencia Metropolitana de Control y la Jefatura de Coactivas, para establecer su situación legal de ejecución y cobro. (...)

**III. MESAS DE NEGOCIACIÓN:**

A efectos de que a través de su digno intermedio se comuniqué al Señor Alcalde Metropolitano y al Concejo Metropolitano, los aspectos relevantes de lo sucedido en cada una de las Mesas Negociadoras, a continuación, una síntesis, de las mismas por cada asentamiento:

ASENTAMIENTO	PROPIETARIO/S SEGÚN CERTIFICADO DE GRAVÁMENES	No. PREDIO	COMISIÓN NEGOCIADORA		FECHA SEGÚN CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN DE ACUERDO
			COMPARECE	NO COMPARECE		
Sector 9 <sup>6</sup>	Cooperativa de Vivienda Agrupación Sector 9	607357	Cooperativa de Vivienda Agrupación Sector 9		19/06/2018	No acepta la negociación debido al justo precio.
Luz y Vida <sup>7</sup>	Edgar Edmundo Pinto Villagómez y María Rosario Alencastro Idrovo	113288	Edgar Edmundo Pinto Villagómez	María Rosario Alencastro Idrovo	04/07/2018 04/07/2018	No se insta la negociación por faltar uno de los propietarios y debido a la situación de haber sido sancionado como lotizador irregular.
	Eugenia Margarita García Fernández y	675690	Eugenia Margarita García Fernández		09/07/2018	En segunda convocatoria, no aceptan la negociación, no están de acuerdo justo

<sup>6</sup> ANEXO: Asentamiento Sector Nueve, 1 carpeta Bene.

<sup>7</sup> ANEXO: Asentamiento Luz y Vida, 2 carpetas Bene.

Divino Niño <sup>8</sup>	María del Carmen García Fernández		María del Carmen García Fernández		03/10/2018	precio y con el listado de poseionarios.
Virgen de la Nube <sup>9</sup>	Compañía Arthemis S.A.	109725	Compañía Arthemis S.A.		10/07/2018	No acepta la negociación por no estar de acuerdo con justo precio.
Dorado del Sur <sup>10</sup>	Jaime Fernando Iza Chanatasig	30074	Jaime Fernando Iza Chanatasig		10/07/2018	No se instala la comisión negociadora por haber sido el propietario sancionado como lotizador informal.
Los Cipreses <sup>11</sup>	Herederos de José Javier Francisco Tipán Escobar	157966	Luz María Tipán Umatambo	Wilson Orlando Tipán Tacuri	02/07/2018	No se instala la comisión de negociación en razón de no contar con los documentos habilitantes para negociar. (Posesión efectiva inscrita en el Registro de la Propiedad) y debido a que el heredero señor Wilson Orlando Tipán no comparece
			Alberto Tipán Umatambo			
			Carlos Tito esposo sobreviviente de María Fabiola Tipán Umatambo			
			Teresa Tacuri, madre de Wilson Orlando Tipán Tacuri			
					18/10/2018	

Aspectos de trascendental importancia tratados en las mesas señaladas:

**1. RESOLUCIÓN No. C 005 SANCIONADA EL 27 DE ENERO DE 2017 – SECTOR 9 LOTE 1.-**

ASENTAMIENTO	No. PREDIO	JUSTO PRECIO	AVALÚO PREDIAL 2017	Valor Adeudado al 28 Nov 2018* * Fuente: Web <a href="http://172.22.0.18/MDMQ_ConsultaDeImpuestos/ListadoObligaciones/">http://172.22.0.18/MDMQ_ConsultaDeImpuestos/ListadoObligaciones/</a>
Sector 9	607387	\$ 3.587,70	\$ 343.842,00	\$ 4.143,04

<sup>8</sup> ANEXO: Asentamiento Divino Niño, 2 carpeta Bene.

<sup>9</sup> ANEXO: Asentamiento Virgen de la Nube, 3 carpetas Bene.

<sup>10</sup> ANEXO: Asentamiento Dorado del Sur, 3 carpetas Bene.

<sup>11</sup> ANEXO: Asentamiento Cipreses, 2 carpeta Bene.

**NOTAS DE RELEVANCIA:**

- La representante legal de la Cooperativa indica que el justo precio no se compadece con el determinado en el catastro municipal, y decide no aceptar.

**2. RESOLUCIÓN No. C 004 SANCIONADA EL 27 DE ENERO DE 2017 – LUZ Y VIDA. -**

ASENTAMIENTO	No. PREDIO	JUSTO PRECIO	AVALÚO PREDIAL 2017	Valor Adeudado al 28 Nov 2018* * Fuente: Web <a href="http://172.22.0.18/MDMQ_ConsultaDeImpuestos/ListadoObligaciones/">http://172.22.0.18/MDMQ_ConsultaDeImpuestos/ListadoObligaciones/</a>	MULTAS A INFRACTORES
Luz y Vida	113288	\$ 3.725,11	\$ 680.000,00	\$ 4.749,38	\$ 320.000,00

**NOTAS DE RELEVANCIA:**

- La mesa de negociación no se instala por faltar uno de los propietarios y debido a la situación legal de los mismos, ya que se encuentran en calidad de lotizadores irregulares, con una multa de US\$ 320.000,00 con proceso coactivo.

**3. RESOLUCIÓN No. C 057 SANCIONADA EL 03 DE MARZO DE 2017 – DIVINO NIÑO. -**

ASENTAMIENTO	No. PREDIO	JUSTO PRECIO	AVALÚO PREDIAL 2017	Valor Adeudado al 28 Nov 2018* * Fuente: Web <a href="http://172.22.0.18/MDMQ_ConsultaDeImpuestos/ListadoObligaciones/">http://172.22.0.18/MDMQ_ConsultaDeImpuestos/ListadoObligaciones/</a>
Divino Niño	673690	\$ 3.500,45	\$ 1.275.000,00	\$ 16.362,37

**NOTAS DE RELEVANCIA:**

- Las propietarios y su abogado expresaron su inconformidad con los valores planteados en la resolución de declaratoria de utilidad pública; así como, su desacuerdo en la expropiación especial, ya que manifiestan reconocer instrumentos privados de compra y venta de los propietarios y los legítimos compradores, quienes a pesar de poseer la documentación no constan registrados en el censo realizado, como se demuestra en los documentos que adjuntan y demuestran su preocupación por aquellas personas que adquirieron los terrenos se queden sin ellos, caso concreto del asentamiento humano Divino Niño.
4. RESOLUCIÓN No. C 003 SANCIONADA EL 27 DE ENERO DE 2017 – VIRGEN DE LA NUBE. -

ASENTAMIENTO	No. PREDIO	JUSTO PRECIO	AVALÚO PREDIAL 2017	Valor Adeudado al 28 Nov 2018* * Fuente: Web
Virgen de la Nube	109725	\$1.978,41	\$ 340.000,00	\$ 6.977,46

**NOTAS DE RELEVANCIA:**

- El representante legal de la compañía concurrió a la mesa de negociación con tres abogados, expusieron su inconformidad con el justo precio y manifestaron que es un acto de confiscación el efectuado por la municipalidad.
  - El representante legal no suscribió el Acta de Negociación por lo que se sentó razón en la misma.
5. RESOLUCIÓN No. C 280 SANCIONADA EL 21 DE DICIEMBRE DE 2016 – EL DORADO.-

ASENTAMIENTO					
--------------	--	--	--	--	--

*52*

	No. PREDIO	JUSTO PRECIO	AVALÚO PREDIAL 2017	Valor Adeudado al 28 Nov 2018*	MULTAS A INFRACTORES
Dorado del Sur	30074	\$ 11.067,72	\$18.019.150,00	\$ 337.554,84	\$ 18.984.350,00

**NOTAS DE RELEVANCIA:**

- La mesa de negociación no se instala debido a la situación legal del propietario, ya que se encuentran en calidad de lotizador irregular, con una multa de \$ 18.984.350,00 y con proceso coactivo.
- Se expropia parcialmente por el 32.94% del predio, pese a que la Ordenanza no contempla dicho procedimiento y la Resolución no determina expresamente su valor.
- El porcentaje de expropiación según la Resolución del Concejo es el 32.94% del predio, el cual tiene según la ficha valorativa un valor total de US\$ 31.594,51 de este porcentaje el valor es el indicado en el cuadro del justo precio.

**6. RESOLUCIÓN No. C 270, SANCIONADA EL 06 DE SEPTIEMBRE DEL 2017 ASENTAMIENTO LOS CIPRESES.-**

ASENTAMIENTO	No. PREDIO	JUSTO PRECIO	AVALÚO PREDIAL 2017	Valor Adeudado al 28 Nov 2018*
Los Cipreses	157966	\$ 5.533,59	\$ 1.545.300,00	\$ 12.737,36

**NOTAS DE RELEVANCIA:**

- La mesa de negociación no se instala por faltar uno de los propietarios, se realiza dos convocatorias a fin de proceder con la negociación, sin embargo, no comparece uno de los propietarios y no se justifica la calidad de herederos con la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad de la posesión.

**IV. CUMPLIMIENTO DE ATRIBUCIÓN DELEGADA:**

Las Comisiones de Negociación realizadas, se han desarrollado apegadas a lo que determina la normativa legal vigente, a continuación, exponemos los aspectos de relevancia:

1. Previo a la instalación de las mesas de negociación, se requirió a la Dirección Metropolitana Financiera certifique las acreencias a favor de la municipalidad, así como la existencia o no de acreencias en calidad de multas a infractores como el estado de las mismas.

Con oficio No. DMF-TE-DC-2018-30412 de 11 de junio de 2018 y DMF-TE-DC-2018-314 de 17 de julio del 2018, del Jefe del Departamento de Coactivas de la Dirección Metropolitana Financiera, informa la existencia de sanciones pecuniaras y acreencias a favor del GAD, impuestas a los propietarios de los bienes inmuebles sujetos a expropiación especial; así mismo, con oficio No. DMF-DIR-0805-2019 de 18 de julio del 2018 la Directora Metropolitana Financiera ratifica dicha información y se identifican las obligaciones pendientes de pago, su naturaleza y su situación de cobro, conforme el siguiente cuadro:

CONTRIBUYENTE	NOMBRE DEL ASENTAMIENTO	ESTADO	IMPUESTO	ÓRDENES DE PAGO	MONTO
Compañía ARATHERMS S.A.	VIRGEN DE LA NUBE	COACTIVADO	Predial	12	\$ 8.674,35
		NO COACTIVADO	Predial	18	\$ 40.670,39
Cooperativa de Vivienda Sector 9	SECTOR 9	NO COACTIVADO	Predial	18	\$ 7.050,24
Edgar Edmundo Pinto Villagómez	LUZ Y VIDA	COACTIVADO	Patente	13	\$ 6.377,21
			Predial	8	\$ 4.655,96
			Multa a infractores	1	\$ 320.000,00
		NO COACTIVADO	Patente	3	\$ 2.995,74
			Predial	8	\$ 2.262,47
Eugenia Margarita García Fernández	DIVINO NIÑO	NO COACTIVADO	Predial	13	\$ 15.877,90
Hilda Beatriz Lasluisa	No identificado	NO COACTIVADO	Predial	4	\$ 63,71
	EL DORADO	COACTIVADO	Patente	6	\$ 1.004,53

<sup>12</sup> ANEXO: Copia de oficio No. DMF-TE-DC-2018-304.

Jaime Fernando Iza Chanatasig		NO COACTIVADO	Predial	20	\$ 297.793,06
			Multa a infractores	5	\$ 19.038.102,37
			Patente	6	\$ 1.828,31
			Precial	37	\$ 187.918,39
María Rosario Alencastro Idrovo	No identificado	COACTIVADO	Multa a infractores	1	\$ 352.000,00
<b>Total general</b>				<b>173</b>	<b>\$ 20.287.274,63</b>

Corte AL 17/07/2018

2. En las mesas de negociación se exhibió los valores o acreencias pendientes de pago conforme el detalle indicado en el acápite precedente, que deben ser deducidas del justo precio a pagar, con excepción de los casos en los cuales no fue posible conformar la mesa de negociación, poniéndose en conocimiento la propuesta de negociación en referencia al valor del predio, fijado en la Resolución respectiva, se comunicó además que, se podrá aumentar hasta un 10% del justo precio conforme lo determina la LOSNCP.
3. En los casos que se pudo conformar la mesa, los propietarios han manifestado su negativa a la propuesta de justo precio planteada, por lo que queda sentada la razón de imposibilidad de acuerdo, siendo uno de los puntos controvertidos la diferencia excesiva que existe entre el precio justo y la valoración municipal, como se evidencia en los cuadros de cada caso; indicando adicionalmente que, los tributos que se encuentran impagos se generan por el determinado en la valoración catastral y no por el del justo precio.
4. Es preciso señalar que varios de los propietarios han manifestado que los actos realizados por la administración municipal constituyen actos confiscatorios.
5. Los representantes de los asentamientos humanos han sido invitados a participar en la Comisión Negociadora, aunque la ordenanza no lo dispone; sin embargo, a pesar de estar presentes en las mismas, en ningún momento ha existido de su parte, la intención de solicitar la palabra y mucho menos, el impedimento de que expresen su punto de vista conforme consta en el archivo de los audios realizados.
6. En razón de que cada uno de los procesos de declaratoria de utilidad pública tiene su particularidad, la Comisión de Negociación invitó a la Unidad Regula Tu Barrio y a la Comisión de Lucha Contra la corrupción – Quito Honesto.

#### V. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA Y PROCEDIMIENTO:

## 1. RESPECTO A LOS TÉRMINOS UTILIZADOS EN LA ORDENANZA.-

El articulado de la Ordenanza utiliza términos que no se contemplan en la normativa legal, referente a los procedimientos de expropiación especial, produciendo inseguridad jurídica referente a las actuaciones; por una parte, se hace referencia a los "poseSIONARIOS" y por otra a los adjudicatarios, o posibles adjudicatarios; siendo que son las mismas personas.

Es indispensable determinar en la Ordenanza las definiciones y terminología que permita identificar adecuadamente a las personas que, en posesión de un lote de terreno propiedad de un tercero, que no cuentan con el reconocimiento u orden de un juez de dicha posesión debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, se encuentran dentro del proceso de adjudicación del mismo, a través del procedimiento de expropiación especial con fines de regularización.

## 2. RESPECTO A LA CALIDAD DE "POSESIONARIOS":

Conforme la normativa expuesta y relacionada la posesión, consideramos la existencia de una debilidad jurídica respecto de la determinación en calidad de poseSIONARIOS de los ciudadanos que forman parte de los asentamientos humanos de hecho y consolidados, esto debido a que de conformidad a lo determinado en el Código Civil, para que se considere poseSIONARIO de un bien a una persona debe ocurrir una inscripción en el Registro de la Propiedad de esta calidad, sin embargo en la Ordenanza Metropolitana No. 055 se determina que será la declaratoria de utilidad pública la que se debe inscribir en el Registro de la Propiedad acompañándose el censo de poseSIONARIOS; en ese sentido, el acompañamiento de un censo a la declaratoria de utilidad pública, no genera la determinación de poseSIONARIOS conforme lo dispone la ley y por lo tanto, no se encuentran registrados como tales.

Es indispensable indicar que conforme los expedientes tratados en la comisión negociadora, consideramos que se ha trasladado a los ciudadanos la responsabilidad de autodefinirse como poseSIONARIOS a través de la rendición de una declaración juramentada ante Notario Público, ya que como se desprende del análisis a la Ordenanza y en especial al artículo 5, no se determina la calidad de poseSIONARIOS y su inscripción como tales en el Registro de la Propiedad, lo cual además, consideramos es una competencia exclusiva del juez.

Finalmente, informamos que ha llegado a nuestro conocimiento que tanto en la Administración General como en la Unidad Regula Tu Barrio se han presentado varias quejas de ciudadanos que reclaman que, por decisiones que desconocemos, se les ha eliminado del censo de poseionarios y consecuentemente de la participación en el proceso de expropiación a fin de que sean adjudicatarios de los lotes que indican ocupar.

Lo indicado genera inseguridad jurídica respecto al procedimiento y a las actuaciones de los servidores públicos intervinientes, debido a que además se estarían vulnerando derechos susceptibles de reclamo en vía judicial.

### 3. RESPECTO A LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO. -

Respecto a las notificaciones que debe efectuar la Secretaría General del Concejo determinadas en el artículo 5 inciso segundo, es indispensable que se determine un procedimiento adecuado que incluya la notificación por la prensa, en caso de que se desconozca el paradero del o los propietarios, toda vez que conforme lo determina el debido proceso, el derecho a la defensa y al de impugnación, el propietario que no ha sido debidamente notificado con la declaratoria de utilidad pública podría alegar para el inicio de procesos judiciales o constitucionales en contra de la municipalidad el incumplimiento o vulneración de derechos.

El artículo 5 determina en su inciso segundo que la entidad requirente, es decir la Administración Zonal respectiva, realizará todos los trámites correspondientes para la transferencia del predio a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual en ninguno de los casos expuestos ha ocurrido; evidentemente debido a que hasta tanto no se culmine el proceso de expropiación ya sea en vía administrativo o judicial, la transferencia de dominio no se puede efectuar, ya que en primer lugar para dicha transferencia se requiere la voluntad del propietario, que de no aceptar el justo precio por ser improcedente cualquier intención de transferir el dominio a favor de la municipalidad, toda vez que se estaría ante un acto confiscatorio, el mismo que generaría altísimas responsabilidades.

Por lo tanto, es indispensable que este requisito imposible de cumplir en la etapa determinada en la ordenanza se traslade a la fase final del procedimiento, ya que la transferencia aplicaría exclusivamente después de solucionado el acuerdo referente al justo precio con el propietario, sea en la vía administrativa o en la vía judicial, conforme lo ha señalado la Procuraduría Metropolitana.

En el inciso final del artículo referido, se ha dispuesto que el Alcalde Metropolitano emita la orden de ocupación inmediata del inmueble, lo cual tampoco se acompaña en ninguno de los expedientes señalados. Para que opere la transferencia de dominio es indispensable que se hayan cancelado las obligaciones tributarias que pesan sobre el bien expropiado, por lo que en tanto no se realice el pago, no es factible efectuar la transferencia señalada.

#### 4. RESPECTO A LOS IMPUESTOS PREDIALES Y ADICIONALES, Y CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS.-

La Ordenanza no contiene disposición alguna, referente tanto a la suspensión de la generación de tributos a partir de la emisión de la Declaratoria de Utilidad Pública conforme lo señala el COOTAD y la LOPEC; como a la administración que se debe dar a los tributos pendientes de pago de cada predio que se pretende expropiar.

En ese sentido, se debe incorporar un mecanismo de solución para el caso de tributos o impuestos impagos, toda vez que para el procedimiento de transferencia de dominio deben estar saldadas las obligaciones tributarias con la municipalidad.

Es indispensable indicar que los propietarios han manifestado que no cancelarán las obligaciones tributarias, toda vez que no se encuentran en posesión del bien, conforme lo ha reconocido el mismo municipio a través del Concejo Metropolitano.

#### 5. RESPECTO A LA VALORACIÓN DEL PREDIO Y JUSTO PRECIO. -

El artículo 7 de la Ordenanza Metropolitana No. 055 dispone que, respecto a la valoración del predio y justo precio, se determinará en la correspondiente Ordenanza y se aplicará de acuerdo a cada caso un procedimiento que contiene dos criterios para la valoración de este tipo de expropiaciones; sin embargo, mediante Ordenanza Metropolitana No. 093, en la disposición transitoria tercera se determina que el valor de la tierra será el que tenía el predio al momento de producirse el asentamiento, por lo cual existen dos disposiciones contradictorias para la determinación del justo precio, y que además, generan nuevamente que sea el propio administrado el que auto determine la fecha de producido el asentamiento de hecho y consolidado; nuevamente, este aspecto genera alta inseguridad jurídica para las actuaciones de la administración pública.

En este punto es importante indicar que, el justo precio para este tipo de procedimientos de expropiación especial conforme lo determinado por el Concejo Metropolitano, ha generado que los propietarios en las mesas de negociación, manifiesten su desacuerdo

toda vez que, además, los tributos que deben cancelar por el mismo predio superan en muchos casos el valor del precio justo que se somete a negociación, toda vez que estos se determinan en base al avalúo vigente.

Finalmente, en este punto es importante indicar que respecto de las deducciones que se deben realizar del justo precio a pagar la ordenanza no determina si corresponden exclusivamente a las referentes al predio o a todos los créditos que tenga el sujeto pasivo o propietario del predio expropiado, lo cual también genera inconsistencia en la aplicación de la normativa, toda vez que el propietario, según la experiencia de las mesas de negociación realizadas, no está de acuerdo en que en este proceso se incorporen acreencias a favor de la municipalidad que no tienen relación con el procedimiento de expropiación y con el bien.

## 6. RESPECTO A LAS MODALIDADES DE PAGO.-

El artículo 8 de la Ordenanza Metropolitana No. 55, determina como una modalidad la emisión de títulos de crédito<sup>13</sup> por parte de la Dirección Metropolitana Financiera, que serán negociables y podrán ser compensados con las acreencias a favor de la municipalidad o conforme los adjudicatarios vayan pagando el valor con un plazo no mayor de hasta 25 años, concordante con la disposición contenida en el artículo 596 número 4, sin embargo, al respecto comunicamos:

Conforme lo indica el artículo 265 del Código Orgánico Administrativo, los títulos de crédito se emiten por obligaciones a favor de la administración pública; y, por su naturaleza son susceptibles de negociación a favor de la misma entidad, ya que se trata de una deuda u obligación que tiene el administrado; por lo tanto, para los fines de la ordenanza el término adecuado es el pago a través de la emisión de una nota de crédito, de conformidad a lo establecido en el artículo 308 del Código Tributario, haciéndose indispensable subsanar dicho término contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 55 a efectos de que sea aplicable.

En este contexto, la municipalidad podrá emitir notas de crédito siempre que se encuentren respaldados en acreencias a su favor, que para este proceso será una vez acordadas las tablas de amortización con los poseedores, lo que implica que, en el caso de que se acuerde un plazo de pago de hasta 25 años, la municipalidad recuperaría el

<sup>13</sup> El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define a los títulos valor como el documento transmisible cuya tenencia es necesaria para ejercer el derecho literal y autónomo reflejado en aquel.

valor emitido en nota de crédito en dicho plazo, por lo que es necesario incorporar una disposición que contenga esta factibilidad.

Por otra parte, estos títulos valor (notas de crédito) en las condiciones determinadas y por el análisis realizado no son atractivos para el mercado de valores ecuatoriano, por lo que su condición de negociables tampoco resulta aplicable; únicamente servirían a efectos de que el propietario cancele otras obligaciones con la misma municipalidad.

Es preciso señalar que de los casos tratados el precio justo determinado no alcanza para cubrir la deuda y acreencias a favor de la municipalidad, conforme a lo analizado anteriormente.

En cuanto al segundo punto, respecto a la posibilidad de cancelar el valor del justo precio conforme los poseionarios vayan cancelando, implica de igual manera que, si se acuerda en la tabla de amortización, un plazo de hasta 25 años, esta condición se traslada necesariamente al proceso de negociación con el propietario, debiendo indicarle, en la mesa de negociación, la condición de que el justo precio se cancelará en dicho plazo, toda vez que, la municipalidad no cuenta con recursos o financiamiento para cubrir los valores que implica la expropiación.

Los poseionarios han requerido a la Dirección Metropolitana Financiera, la factibilidad de cancelar la totalidad del justo precio definido a efectos de que el procedimiento continúe, lo cual como se indicó en los antecedentes, se encuentra en un fondo de terceros; y debido a que no se ha llegado a ningún acuerdo será devuelto a los poseionarios.

## 7. RESPECTO A LAS DEDUCCIONES A FAVOR DE LOS ADJUDICATARIOS.-

El artículo 9, señala que es una obligación de la Dirección Metropolitana Financiera notificar al sujeto pasivo el inicio del trámite de deducciones del pago del justo precio a los poseionarios, lo cual genera las siguientes observaciones:

- El sujeto pasivo es la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable, para los propósitos del artículo señalado de la Ordenanza, resultando inadecuado e inaplicable dicha disposición, toda vez que se refiere a las deducciones

a favor de los adjudicatarios, las cuales no constituyen obligaciones tributarias, por lo que el término empleado es incorrecto.

- El texto del punto 1 del artículo 9 de la Ordenanza No. 55 no es comprensible ya que dispone que se notifique al sujeto pasivo y a continuación determina que "(...), el inicio del trámite de deducciones del pago del justo precio a los adjudicatarios", por lo que surge la siguiente interrogante: ¿Se debe notificar a las partes o exclusivamente a los posesionarios?; toda vez que en el punto 1 del referido artículo se dispone que una vez notificados los posibles adjudicatarios, la Dirección Metropolitana Financiera emitirá un informe respectivo siempre que cuenten con las firmas reconocidas ante Notario Público por las "partes", es decir el propietario debe reconocer y aceptar que los pagos le fueron realizados a efectos de que aplique la deducción.
- Finalmente, se debe determinar dentro del procedimiento y para efectos del cobro y determinación de los tributos que le corresponden a la administración pública municipal, en calidad de administración tributaria especial, a los posesionarios una vez entregada la escritura de transferencia de dominio, la cual únicamente podrá operar una vez que se identifique el pago de las acreencias pendientes a favor de la municipalidad.

#### 8. RESPECTO AL PAGO POR COMPENSACIÓN. -

El COOTAD, norma jerárquicamente superior a la Ordenanza Metropolitana No. 55 de 26 de marzo de 2015, conforme lo indica el artículo 425 de la Constitución del Ecuador, dispone en su artículo 596, punto 4, último inciso que: "(...) Si quien alega ser el propietario del inmueble que pretende regularizarse lo hubiere lotizado, contraviniendo disposiciones legales, ordenanzas o normas, no tendrá derecho a pago alguno.", en cuyo contexto el artículo 10 de la Ordenanza contiene un procedimiento de compensación de pago no contemplado en la ley orgánica citada, toda vez que, el legislador incorporó como parte final del punto 4 del artículo 596, en el cual se desarrolla el mecanismo de pago, y por tanto se entendería como disposición final al respecto que, el propietario como lotizador irregular, no tendrá derecho a pago alguno, sin excepción, lo que incluye el pago por compensación.

Este análisis concuerda con lo manifestado por el Procurador Metropolitano en el criterio citado anteriormente, por tanto, no es procedente ni aplicable, requiriéndose una inmediata modificatoria.

En adición, es necesario aclarar que a nuestra consideración, en los casos en los que el propietario sea lotizador irregular debidamente sancionado, la intención del legislador es no procesar ningún pago con cargo al procedimiento de expropiación especial, por lo que convocar a la mesa negociadora sería transgredir dicha disposición; por lo que se sugiere en estos casos que se incorpore en la Ordenanza una disposición que, en los casos de lotizadores irregulares debidamente sancionados, se deberá una vez notificado el justo precio mediante la Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública y siempre que no medie recurso alguno, iniciar el juicio de expropiación para discutir el justo precio en vía judicial.

#### 9. RESPECTO A LOS COSTOS DE LOS ESTUDIOS Y TRÁMITES. –

El artículo 11 de la Ordenanza determina que cuando los asentamientos humanos de hecho y consolidados se hayan producido por un lotizador informal los costos serán deducidos del pago a favor del propietario del predio expropiado, salvo que el propietario demuestre mediante sentencia ejecutoriada que su propiedad ha sido objeto de invasión, a lo que consideramos que no es procedente, toda vez que, conforme se ha señalado en el punto precedente, la comisión negociadora no puede convocar a un lotizador irregular sancionado, y por consiguiente el costo de los estudios que deberían deducirse también como acreencia a favor de la municipalidad, del justo precio, al no conformarse la mesa no se podrían ejecutar.

En este punto se sugiere que se incorpore en la Ordenanza Metropolitana la disposición general en la cual se determine que, una vez identificados los lotizadores y debidamente sancionados, se inicie un proceso de cobro por la obligación generada al haber incurrido la municipalidad en valores por estudios efectuados por la Unidad Regula Tu Barrio.

Es indispensable considerar que, los lotizadores debidamente sancionados, deben cancelar las multas impuestas por los órganos correspondientes, por lo que generar esta obligación de pago adicional, debería someterse al análisis jurídico del Procurador Metropolitano respecto de la procedencia de dicho cobro.

Finalmente es preciso señalar que la Unidad Regula Tu Barrio no ha emitido informe con la determinación de los casos en los cuales, los propietarios que han sido sancionados como lotizadores irregulares deban cancelar los costos de los estudios y el monto respectivo.

#### 10. RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN.-

Conforme se señala en los artículos 19 y 20 de la Ordenanza No. 55, la Dirección Metropolitana Financiera debe elaborar un informe de financiamiento de cada poseionario, para lo cual debería contar con las fichas valorativas individuales es decir por poseionario, en las cuales conste el detalle del lote a ser adjudicado, información que no se encuentra determinada en el procedimiento ni consta en los expedientes.

Sin esta información, es improcedente que la Dirección mencionada, pueda emitir tablas individuales de amortización, títulos de crédito a cada adjudicatario y menos factible que pueda realizar una liquidación semestral de los valores recaudados.

Además, conforme los cinco procesos tratados, los valores a cancelar por poseionario son mínimos por lo que han manifestado su intención de cancelar la totalidad del valor del justo precio definido; en ese sentido, es necesario que se incorpore esta particularidad en la Ordenanza analizada.

Respecto a la tabla de amortización, debe revisarse los montos plazos y rango de valores, por no acoplarse a la realidad de los procedimientos de expropiación especial, además, el mecanismo determinado para el cobro de cuotas no es procedente, toda vez que la municipalidad al adquirir la obligación legal de expropiar y transferir el dominio a los poseionarios, debe perseguir el cobro de lo adeudado a los mismos, revertir el proceso, implicaría una situación jurídica compleja para las partes, y podría generar el reclamo de daños y/o perjuicios por los expropiados.

**11. RESPECTO A LA COMISIÓN NEGOCIADORA.-**

Conforme el artículo 21 de la Ordenanza No. 55, que determina la conformación de una Comisión Negociadora, como el último paso previo a que el Concejo Metropolitano decida aprobar el acta transaccional de acuerdo o imposibilidad, y disponer el inicio del juicio de expropiación especial, se han convocado de acuerdo a los expedientes que han sido remitidos a la Administración General, sin embargo, no cuentan con la totalidad de requisitos señalados anteriormente, por lo que es indispensable incorporar una reforma a la Ordenanza en ese sentido.

La Comisión Negociadora se limita a informar al propietario sobre el precio justo determinado por el Concejo Metropolitano, con la opción de negociar por hasta por un 10% adicional del valor conforme lo dispone la LOECP, sin embargo, esta consideración

legal no se encuentra en el procedimiento toda vez que la referida ley fue expedida con posterioridad a la sanción de la Ordenanza.

Por otra parte, la Comisión Negociadora es la responsable de comunicar a los propietarios las acreencias a favor de la municipalidad, lo cual incluye sanciones pecuniarias y tributos, los que deberán deducirse del justo precio determinado por el Concejo Metropolitano y que en todos los casos superan excesivamente el valor, quedando saldos que la municipalidad debería liquidar y cobrar por la vía correspondiente; además, en otros casos existen obligaciones coactivadas que no pueden someterse a este tipo de compensación.

Al disponerse que la Comisión Negociadora comunique al propietario las deducciones que se deben efectuar a favor de los poseesionarios, y que las reconozca ante Notario Público, genera que se deba convocar, en el caso de que el propietario acceda a dicho reconocimiento, a una segunda mesa de negociación, lo cual no se encuentra previsto en la Ordenanza.

Finalmente, se debe incorporar una disposición que contenga las acciones que se deben adoptar en el caso de que no sea factible el acuerdo con el propietario, y que corresponderá al Procurador Metropolitano iniciar el juicio de expropiación, una vez conocida y aprobada el Acta Transaccional de Acuerdo o de Imposibilidad por el Concejo Metropolitano.

## 12. RESPECTO A LA VENTA DIRECTA DE LOTES.-

Esta disposición se encuentra contenida en el artículo 25 de la Ordenanza Metropolitana 55, y es procedente respecto de los predios de propiedad de particulares que, bajo cualquier modalidad hayan pasado a propiedad de la municipalidad, entendiéndose que entrarían en este proceso de venta directa los lotes que pasan a propiedad municipal también por efecto de la expropiación especial total, lo cual genera las siguientes observaciones que deben analizarse:

La expropiación al ser total, genera que los lotes que no cuentan con posible adjudicatario identificado sean susceptibles de venta directa, sin embargo, este proceso genera que en primer lugar el pago de dichos lotes se traslade a los asentamientos, es decir dentro del justo precio definido se incorporaría el valor de dichos lotes, que sin que hayan sido adquiridos por la municipalidad pasan a su propiedad para una venta, esto podría generar

reclamos y el pago de indemnizaciones tanto por los posesionarios como por los propietarios.

La municipalidad no tiene como objeto la compra o venta de bienes inmuebles, y su administración al momento ya es bastante compleja, la identificación de los bienes inmuebles municipales sigue en proceso, por lo que involucrar a la municipalidad en la venta de bienes en los casos de expropiación total, genera gastos adicionales que no están previstos ni cuentan con financiamiento.

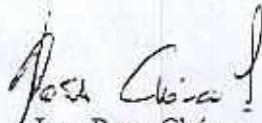
Con estas consideraciones, se sugiere que este tipo de ventas directas se prevea exclusivamente para los casos en los cuales, conforme lo determina en el caso del punto 6 del artículo 596 del COOTAD, existan asentamientos humanos de hecho y consolidados reconocidos, que se encuentran en predios de propiedad pública municipal, y se genere en la misma ordenanza la venta directa de los lotes a efectos de que no se ejecute subasta o remate, lo cual permitiría a la municipalidad gestionar eficaz y eficientemente este procedimiento y su solución.

Los lotes que sean un remanente de la expropiación total, deberán entrar a remate en los casos en los que no se cuenta con posible adjudicatario.

**VI. RECOMENDACIONES:**

Con la finalidad de mejorar el proceso de expropiación especial nos permitimos poner en su consideración, la propuesta de reforma a la Ordenanza Metropolitana No. 055 sancionada el 01 de abril de 2015 para conocimiento y disposición del Alcalde Metropolitano, así como las Actas Transaccionales de Imposibilidad de Acuerdo, a fin de que sean conocidas por el Concejo Metropolitano para su tramitación e inicio de juicio respectivo.

Atentamente,



Ing. Rosa Chávez

**DIRECTORA METROPOLITANA  
FINANCIERA  
GAD DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO**



CPA Roberto Guevara

**DIRECTOR METROPOLITANA DE  
GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES  
GAD DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO**

Ab. Shirley Ron A  
**ASESORA LEGAL**  
**ADMINISTRACIÓN GENERAL**  
**GAD DEL DISTRITO**  
**METROPOLITANO DE QUITO**

Ing. Isabel Betancourt  
**DELEGA DEL DIRECTOR**  
**METROPOLITANO DE GESTIÓN**  
**DE BIENES INMUEBLES**  
**GAD DEL DISTRITO**  
**METROPOLITANO DE QUITO**

Ing. Daniela Sangoluisa  
**DELEGA DEL DIRECTORA**  
**METROPOLITANA FINANCIERA**  
**GAD DEL DISTRITO**  
**METROPOLITANO DE QUITO**