REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

MEMORANDO No. PAN-FC-2012- 013

PARA: **ANDRÉS SEGOVIA S.**
Secretario General

DE: **ARQ. FERNANDO CORDERO CUEVA**
Presidente de la Asamblea Nacional

ASUNTO: Difundir proyecto

FECHA: 18 ENE. 2012

Señor Secretario, según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entrego el ***"Proyecto de Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Posesionarios, Moradores y Copropietarios de los Fraccionamientos no Autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito"***, remitido por el doctor Luis Abraham Acosta Quiroga y otros ciudadanos, mediante oficio de 11 de enero de 2012; para que sea difundido a las/los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal Web; y, sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Atentamente,

FERNANDO CORDERO CUEVA
Presidente

RECIBIDO
Fecha: 18/01/2012
Hora: 12:43
Firma: Pado M.
Nombre:

ebe
Tr.91344

FS

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Trámite 91344
Código validación YGYLZAKA8Z
Tipo de documento OFICIO
Fecha recepción 11-ene-2012 12:10
Numeración documento s/n
Fecha oficio 11-ene-2012
Remitente ACOSTA QUIROGA LUIS ABRAHAM
Razón social
Revise el estado de su trámite en: http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf

YGYLZAKA8Z

Quito, 11 de enero de 2012

Señor Arquitecto
Fernando Cordero C.
Presidente de la Asamblea Nacional

Señor Presidente;

El comité de ciudadanos promotores de la: "LEY ORGÁNICA DE LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS, MORADORES Y COPROPIETARIOS DE LOS FRACCIONAMIENTOS NO AUTORIZADOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", nos dirigimos a usted para expresar lo siguiente:

1.- Antecedentes: La regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Metropolitano de Quito es un problema acuciante y de grandes dimensiones que afecta a más de 480 barrios y a más de medio millón de ciudadanos desde hace décadas. El fenómeno de lotizaciones irregulares en la ciudad de Quito alcanza cerca del 45% del territorio de la ciudad, conforme el resumen ejecutivo presentado por propio Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a finales del año 2010, debido a la ausencia de planes reguladores y políticas de planificación del crecimiento urbano, facilitando la institucionalización de las redes de tráfico de tierras a lo largo y ancho de la ciudad y su historia.

Esta precariedad en la tenencia del suelo, debida a las caóticas políticas de uso del suelo aplicadas y cambiadas indiscriminadamente por la sucesivas administraciones municipales y a la corrupción histórica que involucra a traficantes, funcionarios, financistas, planificadores, constructores y autoridades, así como evidencia las dificultades institucionales del DMQ para asumir las competencias establecidas en la Constitución y en el mismo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, afecta a una gran cantidad de población urbana de escasos recursos que no tiene acceso a servicios básicos ni a obra pública y que además sigue siendo víctima de los intermediarios que usufructuan de la angustia.

Los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones acudieron a la Asamblea Nacional para tratar esta temática y buscar alternativas de solución EMERGENTE; y se logró la conformación de una mesa de diálogo con los barrios de Quito, cuya finalidad era identificar la gravedad de la problemática de la vivienda y la titularización de predios. Los talleres de trabajo se desarrollaron con el apoyo del Asambleísta César Rodríguez y de la Concejala Dennecy Trujillo; acudieron a los foros La Federación de Barrios de Quito, las organizaciones de hecho, los barrios, las cooperativas, los comités pro mejoras, las directivas, los ciudadanos y ciudadanas; fruto de estas reuniones se decidió iniciar una campaña de recolección de firmas para ejercer el derecho Constitucional y Legal de presentar un proyecto de Iniciativa Popular Normativa que viabilice una solución inmediata a la situación de los barrios irregulares en el Distrito Metropolitano de Quito.

2.- Según lo establecen:

- **El Art. 103 de la Constitución**: La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. *Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.*

  Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

  Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

  Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

- **El Art. 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa: Iniciativa Popular.**- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. *Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.*

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

- **El Art. 193 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Política de la República del Ecuador, Código de la Democracia.**- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o ante cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

El cantón Quito cuenta con 1'712.845 electores registrados según los datos oficiales del Consejo Nacional Electoral, y el 0.25% de este padrón es 4.282 (cuatro mil doscientos ochenta y dos) electores, los ciudadanos que impulsamos esta Iniciativa normativa anexamos a la presente solicitud 9.958 firmas (nueve mil novecientas cincuenta y ocho) lo que equivale a más del doble de las firmas requeridas por la Constitución y la Ley; por lo tanto:

Solicitamos a usted iniciar el trámite de calificación de la "LEY ORGÁNICA DE

LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS, MORADORES Y COPROPIETARIOS DE LOS FRACCIONAMIENTOS NO AUTORIZADOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" y el tratamiento de la misma por parte de la Comisión Especializada Correspondiente. Una vez calificada la Ley, el Comité señalará los delegados a participar en los debates de la misma.

3.- Para efectos de comunicación sobre los procedimientos a esta solicitud, señalamos el casillero judicial No 4901 del Palacio de Justicia.

Agradecemos de antemano por la atención que brinde a la presente y sin otro particular aprovechamos la ocasión para reiterarle nuestros sentimientos de alta consideración y estima.

Dr. Luis Abraham Acosta Quiroga
1711676633

Luis Enrique Vasco Nacimba
170341963-8

Mariana Dolores Cruz Villalba
170534642-5

Blanca Flor Imbaquingo Ulcuango
171677658-6

Anibal Gonzalo Castillo
170154959-2

Luis Parraga Meza
171084036-2

Myriam Elena Manobanda Cevallos
171060177-2

Manuel María Moya Cevallos
170689165-0

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS, MORADORES Y COPROPIETARIOS DE LOS FRACCIONAMIENTOS NO AUTORIZADOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

I) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El fenómeno de lotizaciones irregulares en la ciudad de Quito alcanza cerca del 45% del territorio de la ciudad, conforme el resumen ejecutivo presentado por el Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a finales del año 2010, en el cual se considera al proceso de la ciudad como un proceso en expansión[1].

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito 2012 – 2022[2] se afirma:

> "En relación a la ocupación informal del suelo, se arrastran problemas relacionados a los 420 barrios en situación irregular existentes en el Distrito. Se espera que hasta mediados de la próxima década esta problemática sea superada (...)"
>
> "Quito presenta una alta vulnerabilidad a las amenazas naturales sobretodo por un modelo de desarrollo no racional ni ordenado (...) la próxima década será fundamental para resolver la mayor parte de casos de relocalización de familias a zonas seguras (...)"

Además, y de acuerdo con información oficial signada por la *Unidad Regula Tu Barrio* del DMQ[3], en el Distrito Metropolitano de Quito hay más de 600 barrios no regularizados ubicados en las parroquias La Ecuatoriana, Puengasí, San Bartolo, Guamaní, Lloa, Turubamba, Chillogallo, Cochapamba, La Argelia, San Juan, Benalcázar, Itchimbía, Conocoto, Amaguaña, La Merced, Alangasí, Comité del Pueblo, Carcelén, Llano Grande, El Condado, El Inca, Zámbiza, Tumbaco, Píntag, Yaruquí, San Antonio, Pomasqui, Guayllabamba, Pacto, Gualea, Nanegal, Nanegalito; y la mitad de esos 600 barrios, aproximadamente, se encuentran en las parroquias de Calderón y Quitumbe.

Tales consideraciones expresan una realidad de compleja significación pues, siendo todo proceso urbano un proceso en expansión, es decir, en constante crecimiento, la magnitud del problema expresa, en el marco de la planificación urbana, que esta condición de "irregularidad" no ha sido enfrentada adecuadamente o simplemente ha sido evadida por las sucesivas administraciones; y que la actual administración, sin solución de continuidad cierta al menos en el plano de lo político y electoral, espera que este fenómeno pueda solucionarse hasta "la próxima década", avalando así las limitaciones administrativas y políticas de la institucionalidad del DMQ para enfrentar el problema, limitaciones que, a su vez, no contribuyen a la desarticulación de las redes de tráfico de tierras a lo largo y ancho de la ciudad y su historia.

Esta precariedad en la tenencia del suelo encuentra en el reciente Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), una serie de mandatos y herramientas para enfrentarla, entre otros, las Competencias del Gobierno del Distrito Metropolitano: *"Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales"* (art. 54 c); *"Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo"*, (art. 55 b en concordancia con el art. 466). Sin embargo, las herramientas jurídicas y administrativas

---

[1] http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php/es/2011-10-12-14-49-45/2011-10-12-17-00-07/2011-10-12-17-06-14/etnografia-urgente-sobre-lotizadores

[2] Barrera, Augusto. DMQ. Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito 2012 – 2022. Capítulo 4. Diagnóstico General Estratégico del Distrito Metropolitano de Quito. Sección 4.4. Factores que inciden sobre el crecimiento del Distrito. PP 19-20

[3] Dávila, Diego. Ing. Director Ejecutivo de la Unidad Regula tu Barrio. Anexo Estado de Gestión de la Regularización 2011 de los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados del DMQ. 12 de noviembre de 2011.

no resultan suficientes, convirtiéndose así, la Iniciativa Popular Normativa junto a la voluntad política de sus habitantes y mandatarios, en la única alternativa de enfrentar un problema de tal magnitud, del cual ciertamente se deriva la imposibilidad de convertir al Distrito, en el corto y mediano plazo, en una ciudad para el Buen Vivir. Y ese es, justamente, el objetivo de este proyecto de Ley: brindar una alternativa política y una posibilidad excepcional de resolución jurídica al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para llevar adelante la regularización de los fraccionamientos no autorizados del Distrito.

Conclusiones fundamentales por considerar (extraídas de la *Etnografía urgente sobre lotizadores irregulares en la ciudad de Quito*, realizada por el Instituto de la Ciudad y citada al inicio de estos antecedentes) que están en perfecta sintonía con la naturaleza jurídica y política de esta propuesta de Ley son las siguientes:

> "Esta investigación permitió identificar las siguientes medidas de política local orientadas a contribuir en la solución de esta problemática:
>
> La ausencia de información permite a los actores en poder de ella tomar ventaja y lograr importantes réditos rentistas; por lo que esta investigación sugiere la realización de amplias campañas informativas sobre la propiedad de la tierra, sobre las lotizaciones en curso regulares e irregulares; sobre los actores calificados para la realización de lotizaciones; sobre los costos de cada uno de los trámites; sobre las posibles sanciones para los especuladores; etc. para toda la población pero en especial para aquella de menos recursos. La gente debe ver que en el proceso de lotización irregular lo barato sale caro.
>
> Si bien un considerable porcentaje de la población no tiene acceso y no sabe cómo utilizar internet, la posibilidad de constatar información pública por esta vía fortalecería enormemente los procesos de toma de decisión de la población, así como los procesos de prevención y control, por lo tanto de gestión planificada. Tener la posibilidad de consultar en la web información acerca de las condiciones del lote a comprar resolvería en mucho el actual problema de asentamientos humanos informales. Si tal búsqueda permitiera reconocer los nombres de los lotizadores irregulares procesados seguramente reduciría aún más el número de barrios que surgen a partir de esta venta ilegal de lotes.
>
> El Municipio debe buscar formas de entrar en una suerte de competencia con los lotizadores en cada uno de los eslabones del proceso. El gobierno local y mucho mejor si se logra la alianza con entidades privadas del ámbito de la construcción y la vivienda, debería asumir una política de vivienda orientada a mitigar y resolver el déficit de vivienda de la ciudad; situación que exige un estudio profundo de costos, espacios, en especial para la población en peligro de caer en el negocio irregular de tierras.
>
> Es importante contemplar la posibilidad de crear una Unidad de Seguimiento a los procesos administrativos, civiles, constitucionales y penales contra lotizadores irregulares. Los mecanismos de sanción y las multas impuestas a los lotizadores irregulares parecen ser demasiado cuantiosas (en algunos casos llegan a los millones de dólares); lo que dificulta su cobrado. Entonces el Municipio debería replantear el cómo mejorar su capacidad sancionatoria; la sanción en sí misma, y, además debería, seguir los procesos penales por estafa que correspondan; en especial a los casos que se identifican en este estudio.
>
> Dado que los lotizadores emplean estrategias de división en los barrios, se requiere una concentración profunda en procesos de resolución de conflictos entre las organizaciones que, a posteriori, permita a los ciudadanos insertarse en formas de participación ciudadana democrática y tolerante que se orienten a lograr la mejora integral de sus condiciones de vida".

El diagnóstico realizado al inicio de estos antecedentes se fortalece con la lectura de las conclusiones de la etnografía, resultando estratégico el carácter de los siguientes

problemas por enfrentar de parte de los administradores y planificadores de la ciudad:

- ausencia de información que provee ventajas a los lotizadores y traficantes;
- ausencia de información sobre los actores, trámites, costos y sanciones;
- ausencia de automatización de la información territorial;
- ausencia de estrategias, políticas y respuestas del Municipio en los temas tierra y vivienda, que abren puertas a los lotizadores;
- ausencia de seguimiento a procesos contra los lotizadores irregulares;
- errónea estrategia sancionatoria del Municipio;
- ausencia de interacción participativa plena, coherente, organizada y con capacidad de liderazgo entre el Municipio y la organización popular.

Diagnosticado y caracterizado el problema en sus diferentes dimensiones, es necesario referirse ahora a los problemas procedimentales que esta propuesta de Ley debe enfrentar y resolver para tener un sustento adecuado en esa línea.

Siendo el control respecto del uso y ocupación del suelo parte fundamental del proceso de planificación y administración de la ciudad (en tanto incluye los procesos para garantizar que las operaciones de los administrados coincidan con las operaciones planificadas, para evitar la comisión de infracciones, para sancionar a los infractores y reparar a los afectados), el control previo sobre el uso del suelo le corresponde a las comisarías zonales, las cuales, frente a la presencia de un fraccionamiento, inician una etapa de instrucción que tiene más bien un carácter disuasivo.

Debido a que, para que una infracción tenga tal carácter, debe estar tipificada, el COOTAD establece dos disposiciones para los fraccionamientos sin autorización municipal, diferenciando aquellos que son sin fines comerciales de los que tienen un carácter oneroso o persiguen fines comerciales (art. 476, 477, 478)[4].

Respecto del delito de fraccionamiento irregular, el COOTAD establece una acción de orden penal, por la que el fraccionamiento de inmuebles sin autorización y fines comerciales se asimila a la estafa que, puede ser seguida por los perjudicados o por la municipalidad en la que se comete el ilícito; y otra, de orden pecuniario, por la que se impone al infractor una multa de hasta cinco veces el valor del terreno, para lo cual el mismo COOTAD provee al órgano administrador la facultad de cobro de créditos vía coactiva (Art. 350)[5].

---

[4] **Artículo 476.- Fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales.-** Si de hecho se realizaren fraccionamientos sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente las 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.
Artículo 477.- Fraccionamiento de inmuebles sin autorización con fines comerciales.- Quien procediere al fraccionamiento total o parcial de un inmueble situado en el área urbana o de expansión urbana, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, y recibiere u ordenare recibir cuotas o anticipos en especie o en dinero, por concepto de comercialización del mismo, incurrirá en delito de estafa tipificado en el Código Penal. Las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en la ley y en las respectivas ordenanzas.
Artículo 478.- Parte perjudicada.- El delito tipificado en el artículo anterior podrá ser perseguido por toda persona que se considere perjudicada o por la municipalidad en cuya jurisdicción se hubiere cometido la infracción. Las municipalidades comprendidas dentro de este artículo se considerarán como parte perjudicada.

[5] **Artículo 350.- Coactiva.-** Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores de conformidad con las normas de esta sección. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva.

Así, la norma da lugar a un conjunto de procedimientos jurídicos que las redes de complicidad establecidas entre los lotizadores irregulares, sus testaferros y lo intrincado de los intereses en juego y los procedimientos, se encuentra con un "cul de sac" insuperable una vez que la voluntad de los ciudadanos es llevada a distintas vías jurídicas y administrativas de resolución de los conflictos.

Por ello, resulta necesario dotar al DMQ y a los ciudadanos de una normativa excepcional que privilegie el interés común por sobre el interés individual pues, en los mismos términos del Instituto de la Ciudad:

> *"Si bien el Municipio ha logrado dictar sentencia para sancionar a algunos lotizadores irregulares, las constantes apelaciones a las que estos recurren dilatan el proceso hasta lograr, en ocasiones, absolverlos. Existen casos que fueron sancionados por Comisaría y luego dados de baja por otras instancias administrativas o penales. De acuerdo a la información recabada en las Comisarías de Construcciones de ocho Administraciones Zonales del Distrito, se contabiliza un total de 128 procesos por lotización irregular de los últimos diez años. De estos, tan solo 24 están registrados en el Juzgado de Coactiva, aunque algunos aún sin juicio. Entre estos 24 procesos en coactiva se suma un total USD 37,3 millones en multas. Por infracción en la lotización, no se ha recaudado ni un solo centavo y solo dos de ellos han llegado a remate. De los casos abordados en el estudio los denunciantes fueron, en dos casos, los afectados por el lotizador, y en el otro un lotizador en contra de otro".*

Identificada la problemática se inicia una mesa de diálogo

El Asambleísta César Rodríguez, abierto a la llamada de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones que acudieron a él para tratar esta temática; consciente de la complejidad de esta realidad normativa, institucional, política, administrativa y jurídica; pero, y sobre todo, conocedor de la problemática social por su vinculación directa con los habitantes en procesos organizativos y de base social, se propuso apoyar un proceso de cohesión entre la voluntad popular y la iniciativa jurídica. Así, se inició la conformación de una mesa de diálogo con los barrios de Quito, cuya finalidad era identificar la gravedad de la problemática de la vivienda y la titularización de predios. A su llamado acudieron las organizaciones, los barrios, los ciudadanos y ciudadanas.

A las reuniones mantenidas con los barrios en la Asamblea Nacional a lo largo de los meses de noviembre y diciembre, a las que se unió el colectivo humano y laboral dirigido por la Concejala Dennecy Trujillo desde el DMQ, acudieron La Federación de Barrios de Quito, las organizaciones de hecho, los barrios, las cooperativas, los comités pro mejoras, las directivas, los ciudadanos y ciudadanas, a expresar sus percepciones y plantear sus iniciativas.

En estos foros se determinaron los siguientes objetivos para una iniciativa popular normativa:

1) uno, de corto plazo, que es dar solución mediante una Ley a una realidad que afecta administrativa, presupuestaria, jurídica y éticamente a una ciudad en su conjunto, cual es la problemática de legalización de la tenencia de la tierra a favor de los posesionarios, moradores y copropietarios de los fraccionamientos no autorizados del DMQ;

2) contribuir a la construcción de una base de datos territorial y un marco jurídico-político que marquen un punto cero en la planificación urbana del Distrito

Metropolitano de Quito, estableciendo una relación entre una problemática permanente y una solución política, administrativa y jurídica eficiente, capaz de definir un punto de inicio para la planificación futura de la ciudad, que pueda llegar a delimitar y cerrar claramente la zona de expansión urbana así como la frontera y las zonas de producción agrícola y abastecimiento del DMQ;

3) cumplir los preceptos constitucionales del Buen Vivir, de los derechos y garantías constitucionales entre los cuales se incluyen el derecho a la vivienda segura y a un hábitat digno, y la inclusión de los ciudadanos y ciudadanas al desarrollo sostenible y equitativo.

Esta mesa de trabajo, a la que han asistido cientos de ciudadanos y organizaciones, los cuales además llevaron adelante el proceso de recolección de firmas para dar sustento a la presentación ciudadana de la propuesta, produjo el proyecto de Ley que hoy se presenta a la Asamblea Nacional por vía de la Iniciativa Popular Normativa.

NORMAS CONSTITUCIONALES Y CONSIDERACIONES POLÍTICAS QUE MOTIVARON Y SUSTENTARON LA INICIATIVA

Constituyendo el derecho al hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, derechos del Buen Vivir, una prioridad del plan nacional de desarrollo, y debiendo el Estado garantizar en todos sus niveles de gobierno el derecho al hábitat y la vivienda digna según reza la Constitución en los siguientes artículos:

TÍTULO II: DERECHOS

CAPÍTULO SEGUNDO: DERECHOS DEL BUEN VIVIR
Sección sexta: Hábitat y vivienda
Art. 30.- 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.

CAPÍTULO SEXTO: DERECHOS DE LIBERTAD
Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte.

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

TÍTULO VII: RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR

CAPÍTULO PRIMERO: INCLUSIÓN Y EQUIDAD
Sección cuarta: Hábitat y vivienda
Art. 375.- 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.

2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.

3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.

5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. (...)

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Art. 376.- 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;

invocamos a continuación los artículos que garantizan la viabilidad constitucional procedimental del proyecto:

TÍTULO II: DERECHOS

Capítulo primero: Principios de aplicación de los derechos
Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

TÍTULO III: GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Capítulo primero: Garantías normativas
Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución".

Capítulo segundo: Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana
Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

   En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos

se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

TÍTULO IV: PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER

Capítulo séptimo: Administración pública
Sección segunda: Administración pública
Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

El proyecto de Ley

Así, el proyecto que se presenta se resume de la siguiente manera:

Los beneficiarios directos de la Ley son todos los moradores y/o posesionarios que de manera pacífica y con buena fe hubieren ocupado predios fraccionados sin autorización municipal y hubieren entregado cuotas o anticipos en dinero o especies bajo la promesa incumplida de obtener un título traslaticio de dominio.

La buena fe se considera por haber ocupado el bien raíz por medios pacíficos y por lo tanto excluye definitivamente a aquellos que por medio de violencia, engaño o abuso de confianza despojaren al legítimo propietario.

La Ley establece definiciones claras de beneficiarios; posiciona como instancias sociales de veeduría y control social a las organizaciones sociales; y establece procedimientos y requisitos para el proceso, cuyo objetivo es otorgar el reconocimiento jurídico directo como propietarios, a los moradores y posesionarios de predios o fraccionamientos no autorizados, de tal forma que esta existencia jurídica viabilice las acciones de ordenamiento territorial y demás competencias municipales que permitan la administración efectiva de la ciudad en pro del bien común.

La declaratoria de utilidad pública e inmediata ocupación para fines de vivienda de interés social de todos los predios ocupados por asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito, en los que se verifique un fraccionamiento no autorizado total o parcial del inmueble, en favor de los moradores, posesionarios o copropietarios, bajo la veeduría de las organizaciones territoriales jurídicamente constituidas o asociaciones de hecho reconocidas por un juez de lo civil del Cantón Quito, tiene por finalidad el que las organizaciones o asociaciones respalden el proceso de adjudicación, a título y escrituración gratuitos y de modo inmediato, a favor de los moradores y/o posesionarios constantes en la lista de beneficiarios detallados en la Ordenanza aprobatoria.

II) CONSIDERANDOS

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

que el artículo 30 de la Constitución de la República consagra el derecho de las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica;

que según el artículo 375 de la Constitución de la República, el Estado garantizará, en todos sus niveles de gobierno, el derecho al hábitat y a la vivienda digna, generando 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; manteniendo un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda; elaborando, implementando y evaluando políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos; mejorando la vivienda precaria, dotando de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoviendo el alquiler en régimen especial; desarrollando planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar; garantizando la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos; y ejercerciendo la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda;

que según el artículo 376 de la Constitución de la República, 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; y que 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 según el artículo 61 de la Constitución de la República, las ecuatorianas y ecuatorianos gozan del derecho de presentar proyectos de iniciativa popular normativa;

que según el artículo 103 de la Constitución de la República, la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa; iniciativa que deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente;

que según el mismo artículo 103 de la Constitución quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta y, de no hacerlo, la propuesta entrará en vigencia;

que según el art. 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa; *deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente*; quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; que, si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia; y que, cuando se trate de un proyecto de Ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente;

que según el art. 193 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Política de la República del Ecuador, Código de la Democracia, la iniciativa popular normativa se

ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o ante cualquier otro órgano con competencia normativa y deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente;

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA DE LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS, MORADORES Y COPROPIETARIOS DE LOS FRACCIONAMIENTOS NO AUTORIZADOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

CAPÍTULO I

Art. 1.- Ámbito de la Ley.- Corresponden al ámbito de esta Ley todos los predios del Distrito Metropolitano de Quito en los que se verifique un fraccionamiento no autorizado por la Municipalidad en un número igual o superior a diez lotes, con una consolidación demográfica superior al 30 por ciento y con un tiempo igual o mayor a los cinco años.

CAPÍTULO II

Definiciones.-

Art. 2.- De los moradores y/o posesionarios de fraccionamientos no autorizados.- Para efectos de esta Ley, se consideran moradores y/o posesionarios a todos los ciudadanos que de manera pacífica y con buena fe hubieren ocupado predios fraccionados sin autorización municipal y hubieren entregado cuotas o anticipos en dinero o especies bajo la promesa incumplida de obtener un título traslaticio de dominio o hubieren incoado acciones ante las comisarías u otras instancias administrativas o judiciales contra los propietarios, mandatarios o agentes oficiosos de los nudos propietarios de estos predios.

La buena fe se considera por haber ocupado el bien raíz por medios pacíficos. Por lo tanto, la presente Ley no se aplicará para quienes por medio de violencia, engaño o abuso de confianza despojaren al legítimo propietario de la posesión o tenencia del bien inmueble y hubieren obtenido sentencia ejecutoriada por delito de usurpación en su contra con anterioridad a la promulgación de la presente Ley.

Art. 3.- De los copropietarios en derechos y acciones.- Para efectos de esta Ley se considerarán copropietarios a todos quienes, de manera común y proindiviso, tengan derechos patrimoniales sobre un bien raíz en el que se verifique un fraccionamiento de hecho no autorizado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en lotes cuyo número sea igual o mayor a diez, con una consolidación demográfica igual o mayor al cincuenta por ciento y por un tiempo igual o mayor a los cinco años.

Los derechos de copropiedad podrán derivarse de un acto entre vivos, como un contrato o por sucesión por causa de muerte.

Esta Ley en ningún caso beneficiará a lotizadores, mandatarios o agentes oficiosos contra los que se haya incoado acciones administrativas o judiciales por tráfico de tierras antes de la promulgación de la presente Ley.

CAPÍTULO III

Procedimiento.-

Art. 4.- Declaratoria de utilidad pública.- Por esta única vez, se declaran de utilidad pública e inmediata ocupación, para fines de vivienda de interés social, todos los predios ocupados por asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito en los que se verifique un fraccionamiento no autorizado total o parcial del inmueble y cuyos beneficiarios estén inmersos en los casos detallados en los Artículos (2) y (3) de esta Ley.

Art. 5.- Expropiación.- Sobre la base de la declaratoria de utilidad pública se expropiarán los predios antes indicados a favor de los moradores y/o posesionarios y los copropietarios que pertenezcan a organizaciones sociales jurídicamente constituidas o asociaciones de hecho reconocidas por un juez de lo civil del cantón Quito, que representen a los moradores y/o posesionarios.

La declaratoria de utilidad pública y la expropiación afectará a la totalidad del predio como cuerpo cierto y no solo a la superficie fraccionada.

Art. 6.- Indemnización.- Los nudo propietarios de los inmuebles declarados de utilidad pública y expropiados a favor de los moradores y/o posesionarios y los copropietarios no tendrán derecho a indemnización alguna entendiéndose que la expropiación compensa el valor de las multas establecida en el Artículo 476 y el Artículo 477 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En el caso de copropietarios, procederá la indemnización que se calculará sobre el valor del suelo, sin consideración a las obras o mejoras realizadas. La misma se pagará con títulos de crédito.

En los fraccionamientos donde se asienten tanto moradores y/o posesionarios como copropietarios, la indemnización procederá solo del porcentaje del suelo ocupado por los segundos.

Art. 7.- Requisitos.- Para obtener el beneficio de esta Ley, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a).- Presentar una solicitud dirigida al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

b).- Acreditar que el fraccionamiento no autorizado es equivalente a diez o más lotes, tener un nivel de consolidación igual o superior al cincuenta por ciento y una permanencia mínima de cinco años.

c).- Adjuntar el plano topográfico del asentamiento informal con dos puntos GPS a fin de que se refleje la ubicación geográfica del mismo, la superficie con el área bruta, área útil total y de lote por lote, área verde, área de vías y pasajes, área de fajas de afectación en caso de haberlas. El plano deberá adjuntar el listado de beneficiarios en calidad de moradores y/o posesionarios o de copropietarios, estar firmado por un profesional que será civil y penalmente responsable de la información que proporcione, salvo que haya sido inducido a falsedad o engaño.

El profesional responsable del levantamiento topográfico adjuntará un informe del cuerpo cierto fraccionado y de los lotes objeto del fraccionamiento. En las conclusiones indicará la

existencia de hechos positivos a los que solo el dominio da derecho como la construcción de edificaciones, cerramientos, tala de árboles o malezas, cultivos y otros de igual significación.

d).- Adjuntar el acuerdo ministerial o institucional que apruebe a las organizaciones sociales, la inscripción de la directiva actualizada y el listado de socios. Para la gestión de estos acuerdos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social dispondrá de sesenta días contados a partir de la presentación de la solicitud por parte de los grupos beneficiarios de esta Ley.

Las asociaciones de hecho reconocidas por un juez de lo civil del Cantón Quito deberán adjuntar dicho reconocimiento, los estatutos rectores y la lista de asociados.

e).- Presentar la historia de dominio y el certificado de gravámenes del predio objeto del fraccionamiento.

f).- Acreditar, en el caso de los moradores y/o posesionarios, que al momento de iniciar la posesión, no poseían otros bienes inmuebles en la jurisdicción del Cantón Quito, a través del respectivo certificado del Registro de la Propiedad.

Art. 8.- Bloqueo de claves catastrales.- La fe de presentación de la carpeta con los documentos requeridos en el artículo anterior obrará como notificación a la administración municipal para el bloqueo inmediato de las claves catastrales de cada predio, a fin de evitar ulteriores transferencias de dominio a terceras personas en prevención de actos que se puedan presumir colusorios.

La fecha de la fe de presentación contará como la del primer día para el cálculo de los plazos de esta Ley.

Art. 9.- Plazos.- A partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en ejercicio de las funciones y competencias para ordenar territorio dentro de su jurisdicción, de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobará estos asentamientos humanos como Urbanizaciones de Interés Social Emergente para lo que se dictará la respectiva Ordenanza u Ordenanzas en un plazo perentorio de noventa días prorrogables por treinta más por una sola ocasión.

Si las condiciones técnicas del predio declarado de utilidad pública y expropiado a favor de los moradores y/o posesionarios y/o los copropietarios impidieran, exclusivamente por razones de gestión de riesgos, su aprobación como urbanizaciones de interés social progresivo, la entidad repectiva de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito emitirá el informe técnico correspondiente. Dicho informe no afectará los derechos de propiedad sobre el inmueble y la Municipalidad procederá a su inmediata reubicación en terrenos aptos para tal propósito.

Si en el plazo indicado en el inciso primero de esta disposición, el Concejo Metropolitano no aprobara las solicitudes ingresadas mediante Ordenanza que las declare como Urbanizaciones de Interés Social Emergente, se aplicará el Artículo 28 de la Ley de Modernización y en virtud del silencio administrativo se entenderá que la solicitud o pedido han sido aprobados o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.

Art. 10.- Aplicación del PGDT Y el PUOS.- Por tratarse de una Ley Orgánica, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito modificará el ordenamiento, uso y ocupación del suelo previstos en el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) y en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), en todos los casos en que tal modificación no devenga en riesgo para los beneficiarios de las Ordenanzas que aprueben las Urbanizaciones de Interés Social Emergente.

En la Ordenanza Aprobatoria se hará constar el cambio de zonificación de predio, que no se hará extensivo a asentamientos aledaños.

Art. 11.- Escrituración.- A los treinta días de entrar en vigencia la presente Ley, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito iniciará gratuitamente los trámites de escrituración y adjudicación a favor de los moradores y/o posesionarios constantes en la lista de beneficiarios detallados en la Ordenanza Aprobatoria, a título gratuito, en un plazo máximo e improrrogable de ciento veinte días.

En la misma escritura de adjudicación se constituirá patrimonio familiar en los términos del Artículo 835 y siguientes del Código Civil Ecuatoriano.

Los costos de protocolización de las escrituras y de la inscripción en el Registro de la Propiedad, serán de cuantía indeterminada y correrán por cuenta de los beneficiarios.

Art. 12.- Gravámenes.- Los lotes resultantes de las Ordenanzas que aprueben las Urbanizaciones de Interés Social Emergente quedarán gravados con primera y preferente hipoteca a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito hasta la entrega de las obras de urbanización detalladas en la Ordenanza aprobatoria.

Capítulo IV
De las Juntas Parroquiales

Art. 13.- Fraccionamientos en la jurisdicción de los Juntas Parroquiales.- En el ejercicio de las atribuciones conferidas por el literal b del Artículo 67 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) respecto de la aprobación del Plan de Desarrollo Parroquial y el de Ordenamiento Territorial en su respectiva jurisdicción, cada Gobierno Parroquial, como órgano de gobierno de las parroquias rurales, aplicará el contenido de esta Ley considerando las condiciones naturales o ambientales; la vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales; el interés paisajístico, histórico-cultural, u otro especiales que cada caso pueda presentar.

Disposición General

Primera.- Transferencia de áreas públicas, áreas verdes y áreas comunales.- Por tratarse de una Ley Orgánica y solo por esta ocasión, en aquellos asentamientos donde los niveles de consolidación demográfica demuestren la imposibilidad de transferir a la Municipalidad el porcentaje de áreas de uso público, verdes y comunales en los términos del Artículo 479[6] del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

[6] **Artículo 479.- Transferencias de dominio de áreas de uso público a favor de las municipalidades.-** Las autorizaciones y

Descentralización (COOTAD), se exonerará a las organizaciones beneficiarias de dicha transferencia o de un pago compensatorio por este mismo efecto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Seguimiento, control y veeduría de las organizaciones sociales y barriales.- En un plazo de quince días a partir de la entrada en vigencia esta Ley, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social integrará una asamblea ampliada de barrios con representación todas las organizaciones sociales y barrios que sean beneficiarios de esta ley. Esta Asamblea será órgano de seguimiento, control y veeduría de los procesos previstos en esta Ley Orgánica, para legalizar y regular los fraccionamientos no autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito.

Segunda.- Seguimiento, control y veeduría de los Gobiernos Parroquiales Rurales.- A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Quito se autoconvocarán obligatoriamente a una asamblea ampliada y permanente, que será órgano de seguimiento, control y veeduría de los procesos previstos en esta Ley Orgánica, para legalizar y regular los fraccionamientos no autorizados en la jurisdicción de cada junta parroquial.

Dado en...

---

aprobaciones de nuevas urbanizaciones en área urbana o urbanizable, se protocolizarán en una notaría y se inscribirán en el correspondiente registro de la propiedad. Tales documentos constituirán títulos de transferencia de dominio de las áreas de uso público, verdes y comunales, a favor de la municipalidad, incluidas todas las instalaciones de servicios públicos. Dichas áreas no podrán enajenarse.

En caso de que los beneficiarios de las autorizaciones de fraccionamiento y urbanización no procedieren conforme a lo previsto en el inciso anterior, en el término de sesenta días contados desde la entrega de tales documentos, lo hará la municipalidad. El costo, más un recargo del veinte por ciento (20%), será cobrado por el gobierno metropolitano o municipal.