

Memorando Nro. AN-ABIM-2024-0084-M

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

**PARA:** Sr. Mgtr. Henry Fabián Kronfle Kozhaya  
**Presidente de la Asamblea Nacional**

**ASUNTO:** Presentación del Proyecto de " LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN"

De mi consideración:

Deseándoles éxitos en sus funciones, en marco de las facultades constitucionales y legales contempladas en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador y de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento la iniciativa legislativa denominada: "**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**", con la finalidad de que se le dé el trámite pertinente.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



Sra. Inés Margarita Alarcón Bueno  
**ASAMBLEÍSTA**



ASAMBLEA NACIONAL  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:  
**447186**

Fecha recepción: **2024-04-25 09:26**

No. de referencia:  
**AN-ABIM-2024-0084-M**

Fecha documento: **2024-04-25**

Remitente:  
**Inés Margarita Alarcón Bueno**  
ines.alarcon@asambleanacional.gob.ec  
Revise el estado de su documento  
con el usuario **0105628689** en:  
<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

*Memorando: Una hoja  
Anexa: 19 hojas*

*FS*

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL  
CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,  
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

**AS. INÉS ALARCÓN BUENO**

**ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE PICHINCHA**

**2023-2025**

# **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **El problema de la vivienda en Ecuador:**

La vivienda en términos económicos es un producto regulado por la oferta y la demanda, pero también es un derecho humano. La vivienda posee un carácter especial, pues necesita de suelo para su realización, por tanto, no es reproducible fácilmente, dado que el suelo es finito, escaso y no replicable. Según la teoría contemporánea, la vivienda posee un valor de uso, es decir es un objeto útil para todas las personas y llena una necesidad, así como posee un valor de cambio pues se compra y vende en el mercado y se convierte en mercancía.

Cuando las personas de escasos recursos económicos no poseen un valor de cambio para comprar en el mercado una vivienda, y únicamente poseen un valor de uso, pues es una necesidad, se convierte en un problema de vivienda para los sectores populares.

Frente a este problema habitacional, que se produjo principalmente desde los años sesenta en el Ecuador, además de una urbanización acelerada producto de los modelos económicos del país; los diferentes gobiernos nacionales adoptaron ciertas soluciones para enfrentar esta necesidad humana, además de que desde la Constitución de 1945 se estableció como deber del Estado edificar viviendas higiénicas y baratas, a propósito de la declaración de la vivienda como derecho humano por parte de la Organización de las Naciones Unidas.

La solución estatal para el problema de vivienda correspondía a la oferta legal, formal y regulatoria, la misma se establecía mediante políticas públicas habitacionales, que comprendían la dotación de viviendas en conjuntos habitacionales producidos por la Junta Nacional de Vivienda, ahora Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, ejemplos que van desde como el Plan Solanda en 1984, hasta Socio Vivienda en el 2010.

Sin embargo, para todas estas políticas habitacionales promovidas desde los gobiernos nacionales y locales, se vieron limitados debido a que el precio de las viviendas se establece en el mercado, por lo que este mecanismo implementado por el Estado no es suficiente para solucionar el problema habitacional de los sectores populares, y muchas de las personas que pertenecen a este sector son susceptibles a engaños por el mercado informal, ilegal e irregular para el acceso a un espacio de suelo cercano a las ciudades y para una posible solución a su necesidad, a partir de la autoconstrucción.

Una muestra del problema habitacional que aún persiste en el país es el déficit habitacional a nivel nacional. El déficit cuantitativo de vivienda refiere al número de viviendas cuyas condiciones habitacionales se consideran irrecuperables a partir de sus condiciones materiales, mientras que el déficit cualitativo de vivienda hace referencia a las viviendas que presentan



carencias habitacionales en cuanto a estructura, espacio, y disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y requieren cierto mejoramiento.

Según datos oficiales del Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC), el déficit habitacional cualitativo es de 41.1% para el 2023, por lo que resulta en un incremento de 5.5% en comparación con el 2009; mientras que el déficit de vivienda cuantitativo a nivel nacional en 2009 era 21.20% y en 2024 es el 13.6%.



**Fuente: ENEMDU-INEC 2009-2023**

Los datos demuestran que 13 de cada 100 viviendas ecuatorianas son irrecuperables y necesitan de atención inmediata, es decir de una nueva vivienda; no obstante 41 de cada 100 viviendas en el país necesitan algún tipo de atención debido a sus características de espacio, acceso a servicios básicos o mejoramiento integral de las viviendas, de hecho, estas viviendas en su gran mayoría corresponden a procesos de autoconstrucción en asentamientos humanos de hecho y consolidados.

En este contexto, es necesario apelar por la garantía al derecho a la vivienda adecuada y digna, a partir de principios básicos descritos por la Organización de Naciones Unidas (ONU), establece:

1. Seguridad de la tenencia,
2. Disponibilidad de servicios,
3. Habitabilidad,
4. Accesibilidad,
5. Ubicación,
6. Adecuación cultural; y,
7. Asequibilidad.

El principio de seguridad de la tenencia es importante para comprender la obligación que tiene el estado para proteger este derecho a la vivienda; en muchos de los casos, las personas de los sectores populares son engañados por el mercado informal de tierras y no logran acceder a una escritura individual por décadas, por lo que es importante revisar esta condición como parte

integral de la garantía de este derecho. Así mismo, la asequibilidad a una vivienda que corresponde a los valores mensuales que se deben destinar al pago por la vivienda, el cual no debería superar el 30% de los ingresos de un hogar, según ONU-Hábitat.

### **Del derecho a la vivienda.**

El marco Constitucional garantiza el derecho a la vivienda a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica; por ende, es necesario generar normas que garanticen lo señalado por nuestra norma jerárquica dentro del estado.

Además, el artículo 31 de la Constitución, prevé que 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.

El artículo 375 de la Constitución de la república del Ecuador, determina la obligación que tiene el estado ecuatoriano de garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna; por otra parte, el artículo 376 de la norma constitución prevé que 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. Además de prohibirse 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.

En la sentencia de la Corte Constitucional No. 68-16-IN/21 de 16 de agosto de 2021, hace referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), "*Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos*", para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, y Componentes del Derecho a la Ciudad en, u parte pertinente establece:

*"El derecho a la ciudad significa garantizar ciudades y asentamientos humanos (i) libres de discriminación; (ii) con igualdad de género; (iii) que integren las minorías y la diversidad racial, sexual y cultural, (iv) con ciudadanía inclusiva; (v) con una mayor participación política, (vi) que cumplan sus funciones sociales, incluso reconociendo y apoyando los procesos de producción social y la reconstrucción del hábitat; (vii) con economías diversas e inclusivas; e (viii) con vínculos urbano-rurales inclusivos".*

En la mencionada sentencia en su párrafo 76 expresa que el contenido del derecho a la ciudad tiene: "*cuatro dimensiones: económica (distribución para una ciudad equitativa), política (participación), cultural (reconocimiento para una ciudad inclusiva) y ambiental (sustentabilidad)*", cuestiones que deben ser atendidas tanto por el gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus políticas públicas o proyectos tendientes a generar un ciudad enmarcada a los estándares internacionales.



## **Problemática respecto de la regularización de barrios.**

A pesar de que en el marco Constitucional se garantiza el derecho a la vivienda digna y a la ciudad, las personas que habitan en los asentamientos humanos y consolidados de hecho, no han recibido una atención efectiva de los gobiernos autónomos descentralizados, pues los trámites de regularización de dichos asentamientos se han diluido en la burocracia, sin que tengan respuestas pertinentes a las demandas de vivienda.

Gran parte del problema en la regularización de los asentamientos humanos es que los gobiernos autónomos descentralizados no han podido llevar adecuadamente el procedimiento de titularización, pues no han considerado que los asentamientos de hecho y consolidados tienen una situación especial, que requieren ser analizados bajo ópticas diferentes, en función de la vulnerabilidad que puede suscitarse.

El principal problema se evidencia en la fase de titularización, pues para la determinación de un justo precio de los lotes de terreno de carácter público y dominio privado, que pretenden ser transferidos por venta directa para regularización de los asentamientos humanos, los gobiernos autónomos descentralizados observan el avalúo actualizado del bien a transferirse, situación alejada del interés general, pues hace que los predios en posesión sean inasequibles para personas que tienen bajos recursos.

Es necesario exponer uno de los muchos casos que existen a nivel nacional, el caso del Lote A Tres-Seis (A3-6), “El Bosque”, de la Hacienda Tajamar, ubicado en la parroquia Calderón, del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es un claro ejemplo y se lo puede definir en los siguientes antecedentes:

1. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es propietario de la parte sobrante del lote de terreno signado con el Número A- TRES- SEIS (A- 3-6), denominado “El Bosque”, de la Hacienda Tajamar, situado en la parroquia de Pomasqui de este cantón Quito, provincia de Pichincha, adquirido mediante remate realizado por el Juzgado Primero Especial de Coactiva de la Corporación Municipal, por la suma de USD 4'051.055.85 (Cuatro millones cincuenta y un mil cincuenta y cinco dólares con 85/100).
2. Mediante la Ordenanza No.106-2020-AHC sancionada el 3 de diciembre de 2020, reformada mediante Ordenanza No. 179-2022-AHHC, se reconoció y aprobó el fraccionamiento del predio No. 679362, determinando la cabida y su delimitación, sus accidentes geográficos, dotación de obras de infraestructura, así como se registró sus vías, escalinata, pasajes y se procedió a identificar y se delimitó las áreas verdes, el área comunal, las áreas municipales, las áreas de afectaciones y cambio de zonificación del lote sobre el que se encuentra el asentamiento humano de hecho y consolidado de interés social denominado Lote A Tres-Seis (A3-6), “El Bosque”, de la Hacienda Tajamar, ubicado en la parroquia Calderón, a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
3. El Artículo 25 de la Ordenanza No. 179-2022-AHHC, que se encuentra vigente a la fecha, señala lo siguiente:

*“Artículo 27.- Valoración de los lotes de terreno para la transferencia de dominio. - la valoración de los lotes de terreno se realizará a través de venta directa, se efectuará sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía, conforme lo estipula el artículo 3710 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con el numeral 6 del artículo 596 de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”.*

En búsqueda de una solución al problema del Lote A3-6, la Procuraduría del Distrito Metropolitano de Quito, mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-0942-O, absuelve la consulta formulada por el Secretario de Hábitat y Ordenamiento Territorial, respecto de la valoración de predios municipales ubicados en asentamientos humanos de hecho y consolidados considerados para proceso de venta, en su parte pertinente señala textualmente los siguiente:

*“3. En esta misma línea de ideas, el GAD de Quito, acorde a las disposiciones contenidas en la ley, la norma técnica nacional y demás normativa creada para el cumplimiento de sus competencias cuenta con la ordenanza 0065-2023 de 14 de diciembre de 2023 contiene la valoración inmobiliaria para el Distrito Metropolitano de Quito, correspondiente al bienio 2024-2025, es decir, el valor del suelo urbano y rural se encuentra actualizado acorde a aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a servicios comunicación, calidad del suelo, asentamientos humanos, entre otros.*

*Por lo que, en cumplimiento con las disposiciones legales y normativas establecidas en los instrumentos correspondientes, para proceder a la venta directa de un bien público de uso privado, es indispensable observar el avalúo actualizado del bien del que se pretende transferir el dominio teniendo en cuenta que el mismo ya ha observado varios aspectos que lo conforman, así como también la identificación de asentamientos humanos que pasan por diferentes procesos normativos”.*

El Concejo Metropolitano de Quito ha emitido la Ordenanza No. 106-2020-AHC y la Ordenanza No. 179-2022-AHHC, hasta la presente fecha no se ha concretado la enajenación directa de los lotes de terreno individuales, que conforman el lote signado con el Número A-TRES- SEIS (A- 3-6), denominado “El Bosque”, de la Hacienda Tajamar, pues la pretensión de la Corporación Municipal es “observar el avalúo actualizado del bien del que se pretende transferir el dominio”.

El problema central que debe ser analizado e incorporado a una necesaria reforma del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es respecto de la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados establecidos en predios públicos de dominio privado. Para lo cual, es necesario entender que las reglas para regularización de asentamientos humanos de hecho por expropiación especial están claramente establecidas en el Artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; por tanto, la regularización de los asentamientos humanos en referencia,



ubicados en un predio público de dominio privado, no puede recibir un tratamiento diferente, pues no existe sustento constitucional que faculte hacer una diferenciación para ambos casos.

El Artículo 486 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determina las reglas de la potestad que tienen los gobiernos autónomos descentralizados referente a la potestad de partición administrativa:

*“Art. 486.- Potestad de Partición Administrativa.- Cuando por resolución del órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se requiera regularizar y legalizar asentamientos humanos consolidados de interés social ubicados en su circunscripción territorial en predios que se encuentren proindiviso, la alcaldesa o el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, de oficio o a petición de parte, estará facultado para ejercer la partición administrativa, siguiendo el procedimiento y reglas que a continuación se detallan: (...)*

*f) Las controversias de dominio o de derechos personales que, por efectos de la resolución administrativa de partición y adjudicación, se produzcan entre el beneficiario del acto administrativo y quien manifieste tener algún derecho vulnerado, serán conocidas y resueltas por la o el juez competente en juicio ordinario que tratará únicamente respecto del valor que el beneficiario de la resolución administrativa de partición y adjudicación estará obligado a pagar por efecto del acto administrativo.*

*Para el cálculo del precio de las acciones y derechos de los lotes no se considerarán las plusvalías obtenidas por las intervenciones municipales en infraestructura, servicios, regulación constructiva y cualquier otra que no sea atribuible al copropietario.*

*En razón del orden público, la resolución administrativa de partición y adjudicación no será revertida o anulada. En caso de existir adulteración o falsedad en la información concedida por los beneficiarios, la emisión de la resolución y la partición y adjudicación en la parte correspondiente será nula.*

*La acción prevista en este literal prescribirá en el plazo de diez años contados desde la fecha de inscripción de la resolución administrativa de partición y adjudicación en el registro de la propiedad. (...)*”

Por otra parte, el Artículo 596 del mencionado Código determina que 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, pueden mediante resolución del órgano legislativo declarar a los predios de utilidad pública e interés social, con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de las y los posesionarios, adjudicándose los lotes correspondientes.



Entonces, es deber de cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano establecer 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.

Además, en relación con la expropiación especial en referencia, plantea textualmente 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 socioeconómico 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;*

*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 socio-económica 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 posesionarios del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía”.*

En este sentido, para determinar el justo precio de los lotes individuales, para regularización de asentamiento humanos y consolidados de hechos, que sean de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, los artículos 486, letra f) y 596, número 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, han previsto que no se considerarán las variaciones de la plusvalía, ni variaciones en el uso del suelo. **En este contexto, es necesario generar mayor claridad en el contenido del marco jurídico que permita garantizar de forma directa los derechos a la vivienda digna a la ciudad, pues actualmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados**, siendo los competentes, deben atender a los ciudadanos que demandan urgentemente la regularización de sus barrios y la titularización de los lotes que están en posesión. (Énfasis añadido)

En la Resolución Nro. 71/256 del 23 de diciembre de 2016, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, del 17 al 20 de octubre de 2016, se hace suya la Nueva Agenda Urbana, que en sus numerales 107 y 111, dice lo siguiente:



*“111. Promoveremos la elaboración de normas adecuadas y aplicables en el sector de la vivienda, incluidos, según el caso, códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación, combatiremos y prevendremos la especulación, los desplazamientos, la falta de vivienda y los desalojos forzosos arbitrarios, y velaremos por la sostenibilidad, la calidad, la asequibilidad, la salud, la seguridad, la accesibilidad, la eficiencia en el uso de la energía y los recursos, y la resiliencia. Fomentaremos también un análisis diferenciado de la oferta y la demanda de vivienda basado en datos desglosados de buena calidad, oportunos y fiables a escala nacional, subnacional y local, considerando las características sociales, económicas, ambientales y culturales concretas”.*

Entonces, es sustancial dar solución a los requerimientos de regularización de asentamientos humanos de hecho ubicados en predios municipales, casos en los cuales no se puede determinar un precio justo para que se lleve a cabo una venta directa, que garantice el principio de asequibilidad; según lo expuesto, es trascendental que, en el análisis y revisión del presente Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se analice la reforma de dicho cuerpo normativo.

## **ASAMBLEA NACIONAL**

### **EL PLENO**

#### **CONSIDERANDOS:**

- Que** el Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Ecuador es un país que se define como un Estado de derechos, y que esto significa que el “más alto deber del Estado” o que el “deber primordial” del Estado es “garantizar sin discriminación el efectivo goce de derechos”, la determinación de obligaciones de actuar puede encontrarse en los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Que** el Artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho a la ciudad, e igual que todo derecho constitucional, tiene tres elementos: titularidad, obligatoriedad y contenido; en este sentido la norma constitucional determina que todas 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;
- Que** el número 6 del Artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta que la Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

- Que** el Artículo 127 de la Constitución de la República del Ecuador, indica que las asambleístas y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes;
- Que** el número 1 del Artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde a las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional;
- Que** el Artículo 282 de la Constitución de la República del Ecuador determina que la propiedad debe tener funciones sociales y ambientales. La función social implica que la forma de regular la propiedad debe garantizar el acceso equitativo a los derechos del buen vivir (derechos económicos, sociales y culturales), con medidas tales como la prevención de la especulación de la renta, acumulación de la tierra o privatización de espacios públicos. La función ambiental debe asegurar el respeto de los derechos de la naturaleza, *un uso justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales*, que mejore las interacciones sociales y la participación política, y que proteja la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su entorno;
- Que** el Artículo 476 de la Constitución de la República del Ecuador señala que 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 Artículo 415 de la Constitución de la República de indica que el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes [...];
- Que** el Artículo 436 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sobre la autorización de transferencia señala que los consejos, concejos o juntas, podrán acordar y autorizar la venta, donación, hipoteca y permuta de los bienes inmuebles públicos de uso privado o la venta, donación, trueque y prenda de los bienes muebles, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado. La donación únicamente procederá entre instituciones del sector público; y,



**Que** el Artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sobre la expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana señala que:

*“(...) 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, adjudicándose 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 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 socioeconómico 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;*

*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 poseionarios, 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 poseionarios 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 poseionarios del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.”*

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, la Asamblea Nacional expide la siguiente:



## LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

**Artículo 1.-** Sustitúyese el Artículo 436 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por el siguiente texto:

*“Art. 436. Autorización de transferencia. - Los consejos, concejos o juntas, podrán acordar y autorizar la venta, donación, hipoteca y permuta de los bienes inmuebles públicos de uso privado o la venta, donación, trueque y prenda de los bienes muebles, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado, a excepción que sea para regularizar un asentamiento humano de hecho y consolidado, cuyo justo precio se establecerá conforme las reglas de este Código. La donación únicamente procederá entre instituciones del sector público”.*

**Artículo 2.-** Sustitúyese el Artículo 486 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por el siguiente texto:

*“Art. 486. Potestad de Partición Administrativa.- Cuando por resolución del órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se requiera regularizar y legalizar asentamientos humanos de hecho y consolidados de interés social ubicados en su circunscripción territorial en predios que se encuentren proindiviso, la alcaldesa o el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, de oficio o a petición de parte, estará facultado para ejercer la partición administrativa, siguiendo el procedimiento y reglas que a continuación se detallan:*

- a) El ejecutivo o su delegado, mediante acto administrativo, resolverá el inicio del procedimiento y dispondrá la inscripción de la declaratoria de partición administrativa para que el registrador de la propiedad se abstenga de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, relacionado con el predio objeto de la declaratoria, salvo que sea a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.*
- b) El órgano responsable del ordenamiento territorial y/o el órgano responsable de regularizar asentamientos humanos de hecho y consolidados del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano emitirá el informe técnico provisional que contendrá el criterio de partición del inmueble y el listado de copropietarios; dejando a salvo los derechos de aquellos que no comparezcan y de terceros perjudicados.*

*Para la elaboración de este informe, la administración levantará la información de campo que considere pertinente y contará con la colaboración obligatoria de los interesados, así como de todo órgano u organismo público, tales como el registro de la propiedad, notarías, entre otros, sin limitaciones de ninguna especie.*

*El extracto del informe provisional será notificado a los interesados y colindantes del predio, de manera personal y/o mediante una sola publicación en un periódico de mayor circulación del lugar donde se encuentre el bien, a costa del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.*



*Las personas que acrediten legítimo interés fijarán domicilio para posteriores notificaciones y podrán presentar observaciones en el término de tres días, contados a partir del siguiente día de la notificación del informe técnico provisional, que se mantendrá a disposición de los interesados, en su versión íntegra, en las dependencias del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.*

*El órgano responsable del ordenamiento territorial y/o el órgano responsable de regularizar asentamientos humanos de hecho y consolidados, con las observaciones aportadas y justificadas dentro del procedimiento, emitirá el informe técnico definitivo.*

- c) Mediante resolución administrativa de partición y adjudicación, debidamente motivada, se procederá a la reconfiguración, partición y adjudicación de los lotes correspondientes a favor de los copropietarios en función del lote mínimo establecido por la municipalidad o distrito metropolitano, en los términos dispuestos en el informe técnico definitivo. Los lotes se registrarán en los correspondientes catastros, con todos los efectos legales.*
- d) La resolución administrativa de partición y adjudicación se inscribirá en el registro de la propiedad del cantón; y sin otra solemnidad constituirá el título de dominio y de transferencia de las áreas públicas, verdes y comunales, a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.*
- e) Las certificaciones que sean requeridas, la inscripción de la resolución administrativa de partición y adjudicación o de cualquier otro instrumento que se genere en este procedimiento desde la administración municipal, no causarán derecho, tasa, impuesto o prestación económica de ninguna naturaleza.*
- f) Para el cálculo del precio de los lotes no se considerará los cambios de uso de suelo, ni la plusvalía producto las intervenciones municipales en infraestructura, servicios, regulación constructiva y cualquier otra atribuible a los poseedores, siendo el valor de la tierra el que tenía el predio al momento de producirse el asentamiento, acreditado en el informe socio organizativo, legal y técnico.*
- g) En caso de que la propiedad del predio donde se encuentre el asentamiento humano consolidado, corresponda a una organización social que incumplió la ordenanza de regularización que le benefició, el municipio o distrito metropolitano le sancionará con una multa equivalente al avalúo del predio.*

**Artículo 3.-** Sustitúyese el número 6 del Artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por el siguiente texto:

*“6. En los casos de predios que sean propiedad pública de dominio privado, o 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 consolidados, 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, siendo el justo precio del inmueble, el que tenía el predio al momento de producirse el asentamiento, acreditado en el informe socio organizativo, legal y técnico”.*

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**ÚNICA.** - Para los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren en fase de



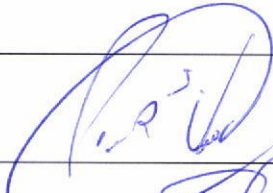


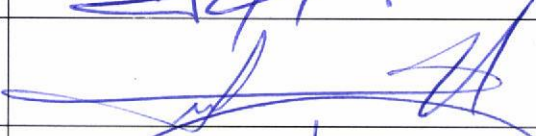
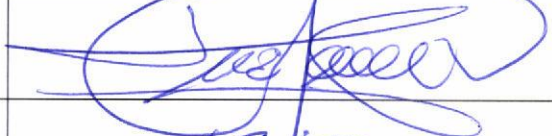








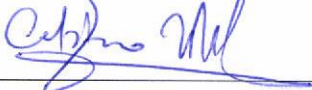
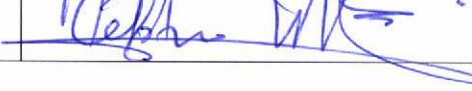
titularización para venta directa, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio.

#### **DISPOSICIÓN FINAL**

**ÚNICA.** - La presente Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

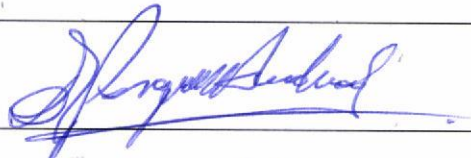
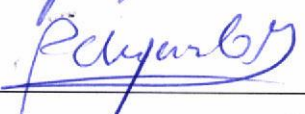
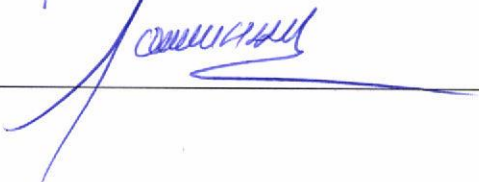
Dado en la ciudad de Quito D.M., en la sede de la Asamblea Nacional a los XXX días del mes de XXX de 20XX.

**FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE RESPALDAN EL PROYECTO DE LEY  
ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN  
TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

NOMBRE	FIRMA DE RESPALDO
PEDRO VELASCO	
Gina Flores	
ARTURO MORENO	
María Fernanda Simez	
JACQUE DUYVANT	
JOHNNY LAUNYER 	
Lemín Fogel Villacas	
MILTON AGUIRRE FERRAS	
Damaris Ortiz Pasoy	
Paúl F. Beeston	
BOUVAN MIZZEP	
Ferdinand Alvarez	
	



**FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE RESPALDAN EL PROYECTO DE LEY  
ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN  
TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

NOMBRE	FIRMA DE RESPALDO
María Teresa Rojas A	
Adriana García Moya	
Romero Vela	

**FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

**Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma:** PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN  
**Proponente de la iniciativa legislativa:** INÉS MARGARITA ALARCÓN BUENO

**I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA**

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?
- Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior
  - Suplir la ausencia de regulación o normativa específica
2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?
- Descentralización y autonomía
3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?
- COOTAD

**II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA**

1. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo? ¿El objetivo del PND se alinea más su contenido?
- Objetivo 1, Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social
2. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)? ¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?
- Objetivo 1, Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

**III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS**

1. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:
- Ninguno

**IV. REPERCUSIONES SOCIALES**

1. ¿Qué población se vería beneficiada?
- Grupos de atención prioritaria
  - Población nacional

**V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS**

1. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?
2. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?