

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 4-11-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza N.º 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito el 28 de septiembre del 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 238, de 22 de diciembre de 2007. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima la acción planteada.

I. Antecedentes procesales

1. El 7 de febrero de 2011, Patricio Andrés Albuja y Juan Sebastián Naranjo presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la Ordenanza N.º 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito el 28 de septiembre del 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 238, de 22 de diciembre de 2007.
2. El 31 de agosto de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. Cabe señalar que en la demanda se solicitó la suspensión de la norma impugnada, sin embargo, esta petición no fue atendida en su momento.
3. El 21 de septiembre de 2017 se sorteó la causa y su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien no realizó actividad procesal alguna.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 19 de marzo de 2019 y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
5. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 8 de septiembre de 2021 y dispuso a las autoridades demandadas que, en el término de 15 días confirmen los escritos presentados o, de considerar pertinente, presenten unos nuevos debidamente fundamentados. De igual manera, dispuso que, en el mismo tiempo, se informe a este Órgano sobre la vigencia de la norma impugnada en la presente acción.

II. Norma impugnada



ORDENANZA METROPOLITANA N° 0231

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Visto el Informe No. IC-2007-499 de 17 de abril del 2007 de la Comisión de Propiedad y Espacio Público; y,

CONSIDERANDO

- Que** es responsabilidad de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural; y definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio;
- Que** de conformidad con el artículo 605 del Código Civil ecuatoriano, son bienes del Estado todas las tierras que, estando dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño;
- Que** el artículo 4 del Decreto Supremo 1376, publicado en el Registro Oficial 458, de 21 de diciembre de 1973 (Reformado por el artículo 1 del Decreto Supremo 439, publicado en el Registro Oficial 548, de 8 de mayo de 1974), establece entre otras cosas, que para efectos de su enajenación, los terrenos municipales se considerarán como "lotes" o como "fajas" o como excedentes o diferencias provenientes de errores de medición;
- Que** el artículo 2 del Decreto Supremo 439, publicado en el Registro Oficial 548, de 8 de mayo de 1974, determina que por "excedentes o diferencias" se entenderán todas aquellas superficies de terreno que excedan del área original y que se determinen al efectuar una medición municipal por cualquier causa o porque resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, bien sea por errores de cálculo o de medidas lineales; así mismo, ordena que la venta de tales excedentes o diferencias se efectuará siguiendo el mismo procedimiento que señala la Ley para la venta de lotes, sin que sea necesario contrato de arrendamiento previo;
- Que** es deber de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, velar porque se mantenga actualizada la información de cabidas (superficies) de terreno de cada uno de los bienes inmuebles existentes en las áreas urbana y rural del Distrito Metropolitano de Quito, en beneficio de los intereses institucionales y de la comunidad;

no



0231

Que es indispensable dar una solución a los propietarios de bienes inmuebles urbanos cuyas superficies que constan en escrituras difieren de la realidad física actual, por errores que arrastran desde los inicios de los procesos de lotización, urbanización o conformación de las áreas de terreno con fines habitacionales;

Que es necesario dictar normas que permitan realizar las aclaraciones de cabidas de predios en las áreas urbanas consolidadas, y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito.

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 228 de la Constitución Política de la República del Ecuador; 11 numeral 2; 16 y 63 numerales 1 y 49 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Expide:

LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA LA ENAJENACIÓN DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE ÁREAS DE TERRENO URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PRODUCTO DE ERRORES DE MEDICIÓN, CUYAS ESCRITURAS DIFIEREN CON LA REALIDAD FÍSICA DE CAMPO.

Art. 1.- Al final del Segundo Libro del Código Municipal, incluir un Título con el siguiente texto:

**"TÍTULO ...
DE LA ENAJENACION O DIFERENCIAS DE ÁREAS DE TERRENO URBANO
DE QUITO, PRODUCTO DE ERRORES DE MEDICIÓN, CUYAS
ESCRITURAS DIFIEREN CON LA REALIDAD FÍSICA DE CAMPO**

**CAPÍTULO I
DE LAS CAUSAS QUE MOTIVAN LAS DIFERENCIAS
DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO**

Art.- Por "excedentes o diferencias" se entenderán todos aquellos Inmuebles cuyas superficies de terreno excedan en la realidad física verificada en campo, con relación al dato de superficie que consta en la escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad.

Art.- Las diferencias de superficies de terreno podrían propiciarse por las siguientes causas u otras:



ORDENANZA METROPOLITANA N° 0231

- a)** *Error en la medición de las dimensiones del lote o solar y en el cálculo de la superficie del terreno.*
- b)** *Utilización de sistemas de medida inusuales en el medio en determinado momento histórico, que al convertirlas a la unidad del sistema métrico decimal ocasionaren error en el cálculo de la superficie de terreno.*
- c)** *Inexistencia e imprecisión de datos referidos a dimensiones lineales de linderos y áreas (cabida) en la escritura.*
- d)** *Error desde su origen en el replanteo y en la posesión física, cabida y medidas que actualmente tiene el lote de terreno.*
- e)** *Por estar en posesión en áreas de propiedad municipal.*
- f)** *Por expropiaciones no legalizadas y escrituradas.*
- g)** *Por levantamientos topográficos inexactos.*

CAPÍTULO II
DE LOS PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS

Art.- *Se aplicará la presente ordenanza en los casos de los inmuebles cuyas diferencias de áreas de terreno rebasen o sean superiores al diez por ciento (10%) del área de terreno establecida en escritura como cuerpo cierto, con relación al área de terreno medida en campo, y sustentada en el levantamiento planimétrico correspondiente.*

Si las diferencias de áreas de terreno arrojan un dato de superficie menor al que consta en la escritura y que supere el diez por ciento (10%), la Dirección de Avalúos y Catastros realizará el levantamiento planimétrico y elaborará el informe técnico con las nuevas medidas y linderos.

En cualquiera de los dos casos antes citados, deberán existir elementos físicos permanentes en campo tales como moros, cerramientos que definan y delimiten el bien inmueble realizados por el propietario, el mismo que en su petición deberá declarar que no afecta derechos de terceros, que no existen litigio de linderos y que deslinda de cualquier responsabilidad por el catastro de dichos trámites y procesos al municipio.

Art.- *Los requisitos básicos para la revisión y legalización de áreas de terreno excedente y no concordante con las escrituras, mediante petición del interesado, son:*

- a)** *Solicitud (con la declaración antes citada), realizada por el propietario a la Dirección de Avalúos y Catastros.*
- b)** *Carta del impuesto predial actualizada.*
- c)** *Copia de la cédula de identidad o ciudadanía y papeleta de votación, o pasaporte para el caso de extranjeros.*



ORDENANZA METROPOLITANA N° 0231

- d) *Copia de la escritura pública inscrita.*
- e) *Certificado actualizado del Registro de la Propiedad.*

Quando el Municipio descubra los excedentes o diferencias de áreas de terreno por errores de medición, realizará de oficio, por medio de la Dirección de Avalúos y Catastros, el trámite previsto en la presente ordenanza, siempre que existen elementos físicos tales como edificaciones, cerramientos permanentes o sistemas viales plenamente definidos.

Art. - *Quando exista diferencia de área de terreno de un inmueble entre lo establecido en la escritura y lo existente previa verificación en el campo, con sustento en el plano de levantamiento planimétrico e informe técnico de la Dirección de Avalúos y Catastros, se seguirá el procedimiento que establece la ley para el caso de venta de lotes y adjudicación de fajas de terreno municipales, sin que sea necesario contrato de arrendamiento previo.*

Para el efecto, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, incorporará antes dichas áreas excedentes al patrimonio municipal a través de la declaratoria de bien mostrenco por parte del Concejo Metropolitano.

Art. - *Antes de la suscripción de la escritura aclaratoria y por lo tanto de venta y legalización de excedentes de terreno, la Dirección de Avalúos y Catastros determinará: el área excedente, el 10% del valor del metro cuadrado de terreno del AIVA en la cual se ubica el predio en análisis, el valor total de la diferencia de terreno (área excedente que multiplica al 10% del valor del AIVA), en función de la ordenanza de valoración vigente a la fecha, y elevará el informe a la Comisión respectiva, que a su vez conocerá y solicitará los informes legales correspondientes.*

Al ser un proceso de apoyo para el contribuyente para que proceda a arreglar las medidas, cabidas se considera aplicar el 10% del valor del AIVA respectiva como política institucional.

Art. - *Con los informes, la Comisión encargada de la materia emitirá el informe pertinente para el Concejo Metropolitano de Quito, quien podrá decidir la venta del excedente o diferencia de área, o su conservación para destinarlo a área verde o uso de la comunidad.*

Art. - *Aprobada la compraventa de excedente de terreno por parte del Concejo Metropolitano de Quito, la Procuraduría Metropolitana procederá a elaborar la minuta respectiva, realizando la rectificación con todos los antecedentes y haciendo constar como documentos habilitantes, todos los informes y el plano de levantamiento planimétrico.*



ORDENANZA METROPOLITANA N° 0231

Realizada la minuta, Procuraduría Metropolitana reportará a la Dirección Metropolitana Financiera, para la emisión del título de crédito respectivo por el valor del terreno. Luego de pagado el título, se procederá a la celebración e inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad, y finalmente se realizará la actualización del catastro.

Art.- *Si el predio tiene un área inferior y que supere el 10% del margen establecido, la Dirección de Avalúos y Catastros determinará el área que se ha disminuido mediante un informe técnico con el respectivo plano, y lo elevará a la Comisión respectiva que a su vez conocerá y solicitará los informes legales correspondientes.*

Art.- *Con los informes, la Comisión respectiva emitirá el informe pertinente para conocimiento del Concejo Metropolitano de Quito.*

Art.- *Aprobado el informe de la Comisión por parte del Concejo Metropolitano de Quito, la Procuraduría Metropolitana procederá a elaborar la minuta respectiva, realizando la rectificación con todos los antecedentes y haciendo constar como documentos habilitantes, todos los informes y el plano del levantamiento planimétrico.*

Realizada la minuta, la Procuraduría Metropolitana reportará a la Dirección Metropolitana Financiera para la emisión del título de crédito respectivo por el valor de la tasa por servicios y trámites administrativos que en este caso será equivalente al 50% del salario básico unificado. Luego de pagado el título, se procederá a la celebración e inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad, y finalmente se realizará la actualización de catastro.

Art.- *El Registrador de la Propiedad no inscribirá escrituras públicas de transferencia de dominio que mantengan diferencias de los datos de superficie de los predios con la realidad verificada en campo, que supere el diez por ciento (10%) de incremento o decremento; en los casos donde se supere, se procederá a lo dispuesto en esta Ordenanza.*

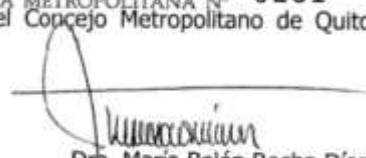
Art.- Derogatoria.- *Quedan sin efecto las disposiciones de igual o menor jerarquía que contravengan a la presente Ordenanza Metropolitana.*

Art. 2.- *La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.*



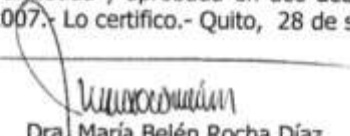
ORDENANZA METROPOLITANA N° 0231
Dada en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el 27 de septiembre del 2007.


Andrés Vallejo Arcos
**PRIMER VICEPRESIDENTE DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO**


Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARÍA GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO**

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates, en sesiones de 13 y 27 de septiembre del 2007.- Lo certifico.- Quito, 28 de septiembre del 2007.

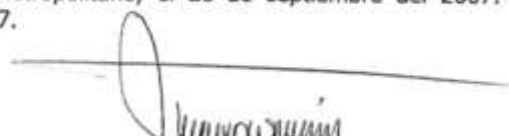

Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO**

ALCALDÍA DEL DISTRITO.- Quito, 28 de septiembre del 2007.

EJECÚTESE


Paco Moncayo Gallegos
ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO, que la presente Ordenanza fue sancionada por Paco Moncayo Gallegos, Alcalde Metropolitano, el 28 de septiembre del 2007.- Quito, 28 de septiembre del 2007.


Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO**

R.B. 

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. Los accionantes alegan la vulneración del derecho a la propiedad y los derechos a la defensa y seguridad jurídica. Sobre el derecho a la propiedad, los requirentes alegan que el artículo 323 de la Constitución prohíbe la confiscación. Arguyen que el capítulo segundo de la ordenanza impugnada “(...) *es claramente confiscatori[o] ya que existe un modo oculto de adquisición del dominio a favor del Municipio.*” Indican que “*El Estado no puede confiscar la propiedad privada por un error de medición, ni por cualquier otro motivo fundamentado en la ley, debido a que la propiedad privada es un derecho protegido y garantizado en la Constitución e (...) instrumentos internacionales (...)*”.
7. Manifiestan que “*La confiscación es evidente cuando el Municipio adquiere el dominio de inmuebles por errores en medición, sin justa causa no por razones de utilidad pública o interés social o nacional.*” Señalan que esta *confiscación* no cumple con los requisitos de una expropiación que sí se encuentra permitida constitucionalmente. Abundan en su argumentación indicando que “*(...) es imposible considerar que una ordenanza pueda crear un modo de adquirir el dominio, siendo este contrario a los derechos constitucionales (...)*” e indican que:

“La única posibilidad para que las instituciones del Estado puedan expropiar un bien inmueble es bajo las causas de utilidad pública o interés social o nacional. En cambio, esta Ordenanza pretende declarar los excedentes por errores de medición en propiedad privada como bienes mostrencos, situación que es equivocada frente al derecho, puesto a que dicha clasificación de bienes no está prevista en nuestra Constitución como causal de expropiación. Por ende una declaratoria de bien mostrenco hecha por el Municipio no tendría validez jurídica como tal, ya que como prescribe la Constitución: la declaratoria de utilidad pública o interés social es la única que genera la posibilidad de declarar la expropiación. ”

8. Los accionantes indican que:

“Estos procedimientos claramente ilegales e inconstitucionales de la Ordenanza, fueron motivados por el Decreto Supremos (Sic) 439 publicado en el Registro Oficial 548 del 8 de mayo de 1974 (...). Si bien esta ordenanza fue creada bajo la potestad reglamentaria de los Municipios, es también cierto que esta potestad no puede sobrepasar los límites impuestos legalmente y constitucionalmente.”

9. Adicionalmente, indican que “*Es necesario también mencionar que el Derecho Internacional, específicamente la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, protege la propiedad privada, únicamente limita el dominio de este tipo de propiedad cuando el Estado expropia este derecho por razones de interés social o utilidad pública.*” Los accionantes indican que, conforme lo determina el artículo 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, solo mediante una norma con rango de ley se puede limitar la propiedad.

10. Los requirentes indican que el artículo 3 del Capítulo II de la Ordenanza impugnada prescribe que las disposiciones de esa norma se aplicarán en los casos de inmuebles cuyas diferencias de áreas de terreno rebasen o sean superiores al diez por ciento del área de terreno establecida en escritura, con relación al área de terreno medida en el campo. Indican que:

“En el caso de la confiscación de lo que excediera el diez por ciento (10%) existe una diferencia entre el título registrado el Registro de la Propiedad y lo medido por la Dirección de Avalúos y Catastros. Este caso violenta el derecho (...) a la propiedad privada cuando estipula que un órgano no reconocido por la ley para expropiar, peor aún confiscar, es el competente para adjudicarse una parte del inmueble (...).”

11. Respecto del derecho a la defensa indican que, *“La Ordenanza deja en evidencia que no existe un proceso para la realización de esta confiscación.”* Señalan que *“El derecho que la Ordenanza está determinando es el derecho de propiedad y sin embargo no existe instancia de impugnación alguna para determinar un justo precio sino únicamente para alegar posibles errores de medición que también la administración pudo haber cometido.”*

12. Sobre la seguridad jurídica, indican que la ordenanza impugnada contiene una incompatibilidad de ejecución que la convertiría en una pieza inútil para el sistema jurídico. Señalan que una de las disposiciones de la norma impugnada podría prestarse a interpretaciones ambiguas:

“Primero como una comunidad de bienes entre el Municipio y el administrado, y segundo, como un excedente de la faja de terreno que debería primero ser partible para que proceda la ordenanza.”

13. Señalan que esta *“(...) dualidad de posibilidades se convierte en incertidumbre para el ciudadano que no sabe cuáles son las consecuencias de sus actos.”*
14. Bajo estos argumentos solicitan a este Órgano que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

B. Del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

15. Comparece Edgar Ulloa Balladares, en calidad de Subprocurador Metropolitano e indica que la ordenanza impugnada encuentra su fundamento en los Decretos Supremos N°. 1376, publicado en el Registro Oficial N°. 458, de 21 de diciembre de 1973 y 439, publicado en el Registro Oficial N°. 548, de 8 de mayo de 1974.
16. Señala que *“En Registro Oficial Suplemento 159, de 5 de diciembre del 2005, fue codificada la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en donde consta como fuente de la codificación (...)”*, los Decretos Supremos N° 1376 y 458. Arguye que la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal hizo una racionalización de normas, *“(...) más (Sic) los Decretos Supremos No. 1376; y, 439, no fueron derogados por dicha codificación, por lo que éstos se encuentran plenamente vigentes.”*

17. La autoridad municipal indica que *“Con este escenario, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su Concejo Metropolitano expide la ORDM No. 231, cuyo título es: De la Enajenación o Diferencias de Áreas de Terreno Urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo.”* Señala que, posteriormente, las normas relativas a los excedentes o diferencias provenientes de errores de medición fueron recogidas por el artículo 481 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo que:

“(…) la ORDM No. 231, desde su publicación se encontraba en armonía con la Constitución 1998 y los decretos Supremos Nos. 1376 y 439, encontrándose, en la actualidad, dicha ORDM en armonía con la Constitución 2008 y el COOTAD.”

18. La autoridad manifiesta que lo que hace la ordenanza impugnada es regular de manera clara y efectiva el problema causado por las diferencias de área, que nacen de los valores constantes en las escrituras y la verdad material. Señala que, una vez establecida esa diferencia, lo que sucedía era que una porción de terreno (faja) nunca había sido propiedad de la persona que ejercía el derecho real sobre el inmueble. Arguye que:

“Todo el tiempo, este (sic) faja consistió en un bien que no tenía dueño, y es por eso que el Municipio lo declara bien monstrengo y luego procede a adjudicar a la persona propietaria del bien mal medido, en el cual surgió la faja.”

19. La autoridad municipal señala que no existe ninguna afectación al derecho de propiedad, pues *“(…) la confiscación solo procede cuando se quita a alguien un bien del que es dueño, por lo tanto si en el título de propiedad aparece una extensión que no coincide con la real, el excedente del terreno no es de propiedad del supuesto dueño y por lo tanto no puede existir confiscación alguna.”* Indica que no existe modo oculto de adquisición de la propiedad, pues esos excedentes, de conformidad con la ley son de propiedad municipal y deben ser enajenados a favor del colindante directo.

20. Por otro lado, la autoridad indica que la norma impugnada se encuentra plenamente apegada a derecho, pues el artículo 264 de la Constitución establece que por ley se podrán determinar las competencias de los gobiernos municipales. En este sentido, manifiesta que el artículo 481 del Código Orgánico de Organización Territorial *“(…) le otorga la propiedad de dichos excedentes de áreas, producto de la diferencia generada (...) a los gobiernos autónomos (...), obligando a éstos la venta de los excedentes al propietario del lote mal medido.”*

21. La autoridad requerida indica que no existe violación del derecho a la defensa, pues, la propia ley ha determinado el procedimiento para venta o adjudicación de los excedentes, siendo, en el caso de los decretos supremos, que conforme señala tienen rango de ley, el proceso correspondiente a la venta de lotes; y, en el caso del COOTAD, la adjudicación directa a favor del propietario del lote mal medido.

22. Para finalizar, indica que no existen vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, pues *“La ley establece que el excedente (franja) es de propiedad del municipio, no los derechos y acciones sobre el lote que fue mal medido (...)”*. Por estas razones, solicita que se deseche la demanda por improcedente.
23. Finalmente, mediante escrito ingresado el 16 de septiembre de 2021, la Subprocuradora Metropolitana informó que la norma impugnada *“(...) no se encuentra vigente, pues la misma ha sido derogada por el Código Municipal (...)”* e indicó que, *“(...) no obstante, (...) es necesario señalar que actualmente, el Código Municipal si contienen (sic) disposiciones que regulan los excedentes y diferencias de áreas de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de medición (...)”*.

C. De la Procuraduría General del Estado

24. La Procuraduría General del Estado manifiesta que la norma impugnada busca regular la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano, producto de errores de medición y busca, sobre todo, velar porque se mantenga actualizada la información de superficies de los bienes de las áreas urbana y rural del Distrito Metropolitano de Quito.
25. Indica que la importancia de registrar la superficie real de un terreno, incide, además en la determinación de tributos municipales. Por estas razones, solicita que se deseche la demanda.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

26. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante *“LOGJCC”*).

B. Análisis constitucional

27. En el presente caso, tal como se detalló en los párrafos previos, la demanda de inconstitucionalidad fue planteada en contra de la Ordenanza N.º 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito el 28 de septiembre del 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 238, de 22 de diciembre de 2007.
28. Sin embargo, conforme lo manifestó el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, esta Corte verifica que la ordenanza impugnada se encuentra derogada. Es necesario precisar que la norma impugnada perdió vigencia por efecto de la Ordenanza N.º. 163,

sancionada por el Alcalde de ese entonces, Augusto Barrera Guarderas, el 3 de enero de 2012, que en su disposición derogatoria dispuso:

“Disposición Derogatoria

Por la sustitución de los Títulos innumerados “De la enajenación o diferencias de áreas de terreno urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo y De la enajenación o diferencias de áreas de terreno rural del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo, ubicados al final del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, quedan derogadas las siguientes Ordenanzas Metropolitanas:

- a) *Ordenanza Metropolitana No. 231, sancionada el 28 de septiembre de 2007, que reguló la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo (...).”*

- 29.** Posteriormente, el Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza N° 269, de 30 de julio de 2012, que en su disposición derogatoria única dispuso:

“Disposición Derogatoria Única.- Por la sustitución de los Títulos innumerados “De la enajenación o diferencias de áreas de terreno urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo y De la enajenación o diferencias de áreas de terreno rural den el Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo, ubicados al final del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, quedan derogadas las siguientes Ordenanzas Metropolitanas:

- a) *Ordenanza Metropolitana No. 231, sancionada el 28 de septiembre de 2007, que reguló la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo;*
- b) *(...)*
- c) *Ordenanza Metropolitana No. 163, sancionada el 3 de enero de 2012, que sustituyó los Títulos innumerados De la enajenación o diferencias de áreas de terreno urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo y De la enajenación o diferencias de áreas de terreno rural den el Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo, ubicados al final del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”.*

- 30.** A su vez, la Ordenanza N° 269, fue derogada por la Ordenanza N°. 126, sancionada por el Alcalde de ese entonces, Mauricio Rodas, el 19 de julio de 2016.

- 31.** Para finalizar, la Ordenanza Metropolitana N°. 001, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial N°. 902, de 7 de mayo de 2019, derogó, entre otras, la Ordenanza N°. 126, de 19 de julio de 2016.

- 32.** Al respecto, el artículo 76, numerales 8 y 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establecen:

"8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

*a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;
(...)"*

- 33.** De acuerdo con el numeral 8, artículo 76 de la norma *in examine*, solamente cabe efectuar control de constitucionalidad de normas derogadas cuando tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos. Sobre esta posibilidad, en la sentencia No. 15-18-IN/19, esta Corte Constitucional ha señalado que:

"...dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado."

- 34.** Desde esta perspectiva, este Organismo podrá examinar la constitucionalidad de una norma que no se encuentra vigente, únicamente si existe la posibilidad de que surta efectos jurídicos.

- 35.** De igual manera, conforme al artículo 76, numeral 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es obligación de la Corte examinar que no exista unidad normativa entre la norma acusada y otras normas del ordenamiento jurídico.

- 36.** En el caso concreto, la Corte advierte que si bien la norma impugnada fue derogada, la Ordenanza Metropolitana N°. 001, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial N°. 902, de 7 de mayo de 2019, incluye un título específico (Libro IV.1 Del Uso de Suelo, Título II), referente a la "Regularización de Excedentes o Diferencia de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, Provenientes de Errores de Cálculo o de medidas".

- 37.** Sin embargo, luego de una revisión de las normas de este Título, la Corte concluye que el régimen vigente es distinto al derogado, pues dispone que, dado que los excedentes a regularizarse forman parte integrante del lote, y al no tener una determinación material,

deben ser rectificadas y regularizadas en el Catastro y Registro de la Propiedad, a favor del propietario del lote que ha sido mal medido.¹

38. De igual manera, el Código Municipal señala que los excedentes que no superen el error técnico aceptable de medición se rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido.² Lo propio se establece respecto de los excedentes que superen el error técnico aceptable de medición.³ Todo esto, además, en concordancia con lo determinado en el artículo 481.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.⁴

¹ Ordenanza Metropolitana N°. 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2239.- Excedentes o diferencias provenientes de errores de cálculo o de medidas.- Para los efectos del presente Título, se entiende por excedentes de un terreno, a aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superen el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas.

Por cuanto el excedente a regularizarse forma parte integrante del lote, y al no tener una determinación material, deben ser rectificadas y regularizadas en el Catastro y Registro de la Propiedad, a favor del propietario del lote que ha sido mal medido.

Por diferencias, se entiende el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada.

En adelante, en la aplicación del presente Título se entenderá por "Excedente", la superficie en más; y, por "Diferencia", la superficie en menos.” Énfasis agregado

² Ordenanza Metropolitana N°. 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2246.- Regularización de excedentes de superficies que no superan el ETAM.- Los excedentes que no superen el Error Técnico Aceptable de Medición -ETAM, se rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido, para lo cual, la Autoridad Administrativa Competente o su Delegado, una vez verificada la superficie establecida en el catastro, emitirá el respectivo acto administrativo de rectificación el cual para su plena validez se inscribirá en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito.”

³ Ordenanza Metropolitana N°. 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2248.- Regularización de excedentes de superficie que superan el ETAM.- En el caso de excedentes de superficie que superen el Error Técnico Aceptable de Medición - ETAM con relación al título de dominio, la Autoridad Administrativa Competente o su Delegado, emitirá el correspondiente acto administrativo disponiendo la rectificación de la medición y avalúo del lote a ser regularizado.

Los actos de rectificación de superficies referidos en esta normativa, constituirán justo título a favor de los administrados, dejando a salvo el derecho de terceros.”

⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Norma agregada por el artículo 43 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N°. 166, de 21 de enero de 2014; y, sustituida por la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 711, de 14 de marzo de 2016): “Art. 481.1.- Excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada.- Por excedentes de un terreno de propiedad privada se entiende a aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superan el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. En ambos casos su titularidad no debe estar en disputa. Los excedentes que no superen el error técnico de medición, se rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido, dejando a salvo el derecho de terceros perjudicados. El Gobierno Autónomo Descentralizado distrital o municipal establecerá mediante ordenanza el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización.

Si el excedente supera el error técnico de medición previsto en la respectiva ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se rectificará la medición y el correspondiente

39. Por otro lado, el Código Municipal también contiene un procedimiento para la regularización de excedentes o diferencias, a través del cual se establece la iniciativa para estos procedimientos, los requisitos necesarios, formas de notificación al administrado, plazos de respuesta, entre otros.⁵

avalúo e impuesto predial. Situación que se regularizará mediante resolución de la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, la misma que se protocolizará e inscribirá en el respectivo registro de la propiedad.

Para la aplicación de la presente normativa, se entiende por diferencias el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano de oficio o a petición de parte realizará la rectificación y regularización correspondiente, dejando a salvo las acciones legales que pueden tener los particulares.

El registrador de la propiedad, para los casos establecidos en el anterior y presente artículo, procederá a inscribir los actos administrativos de rectificación y regularización de excedentes y diferencias, documentos que constituyen justo título, dejando a salvo los derechos que pueden tener terceros perjudicados.”

⁵ Ordenanza Metropolitana N°. 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2244.- *Iniciativa de la regularización.-*

1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo anterior, la iniciativa para la regularización de excedentes o diferencias objeto de este Título, podrá provenir directamente del administrado o de oficio, a través de la Autoridad Administrativa Competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2. En el caso de que la iniciativa provenga del administrado, el trámite iniciará con la presentación de la solicitud ante el órgano administrativo competente, formulario que deberá contener la declaración juramentada efectuada por el propietario en la que se determine que la titularidad del lote no está en disputa; y, que la regularización que se solicita no afecte propiedad municipal ni de terceros. Cuando la petición sea para regularizar un excedente que supere el ETAM, la declaración juramentada debe realizarla el propietario o uno de los copropietarios del inmueble; tratándose de diferencias, la declaración la realizará el o los propietarios del mismo. A esta petición se acompañarán los requisitos que se detallan a continuación:

- a. Cédula y papeleta de votación del propietario(s) y/o copropietarios del inmueble, según sea el caso;*
- b. Título que acredite la propiedad del inmueble que contenga la superficie del lote;*
- c. Certificado de gravámenes emitido por el Registrador de la Propiedad;*
- d. Levantamiento planimétrico georeferenciado del inmueble, que no afecte el derecho de terceros y que tenga relación con los linderos consolidados del lote, para los casos de lotes que superen el error técnico aceptable de medición; y,*
- e. Pago de tasa por trámites y servicios municipales en los procedimientos de regularización de superficies que superan el ETAM y de diferencias de áreas de terreno.*

3. Cuando en un trámite que se realice en instancia metropolitana, se requiera la regularización de excedentes o diferencias objeto de este Título, el organismo administrativo responsable, deberá notificar previamente al administrado de la forma más expedita para que sea éste quien inicie el proceso. En caso de negativa expresa o de ausencia de respuesta en el término de quince días; y, una vez que el organismo administrativo competente verifique la falta de comparecencia, notificará con el inicio del expediente de oficio; se requerirá al administrado la presentación de los requisitos señalados en esta normativa, de no hacerlo, se levantará la información catastral respectiva.

Determinado el excedente o diferencia, el órgano competente, notificará al administrado con la obligación de iniciar el trámite de regularización aplicando este Título.

Para efectos de notificación colectiva a los administrados y sin perjuicio de realizarse la misma en sus domicilios conocidos, podrá notificárseles en forma colectiva por la prensa, a través de una publicación en uno de los periódicos de amplia circulación del Distrito.

4. Iniciado el procedimiento, la Autoridad Administrativa Competente o su delegado procederá de conformidad con el flujo de procedimientos determinado vía Resolución Administrativa, para el efecto dictará el correspondiente acto administrativo en mérito a los antecedentes del expediente.”

40. Asimismo, se establece la obligatoriedad de un informe técnico previo a la respectiva resolución administrativa.⁶
41. De esta manera, la Corte verifica que no existen elementos para establecer una presunción de unidad normativa con otras normas del ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo, de la información provista por el accionante, los argumentos contrastados y el análisis de este Órgano Constitucional, no se encuentran motivos para considerar que la ordenanza impugnada pueda continuar generando efectos jurídicos, pues la norma es obsoleta y se han emitido dos ordenanzas posteriores a esta.⁷
42. Por todas las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional no se pronuncia respecto de la impugnación de la Ordenanza.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁶ Ordenanza Metropolitana N°. 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2245.- Informe técnico.- Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 4 del artículo anterior, constituirá de obligatoria expedición, dentro del procedimiento de regularización de excedentes que superen el Error Técnico Aceptable de Medición -ETAM o de diferencias de superficie, a iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o del administrado, el informe del organismo administrativo responsable que deberá determinar de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, lo siguiente:

- a. La superficie del excedente o diferencia; y,
- b. El avalúo del lote.

Para el caso de diferencias, en el informe constará solamente el requisito establecido en el literal a).”

⁷ Esta Corte, en casos similares (104-15-IN/21) ha manifestado que: “21. Realizada una revisión sobre los efectos de las disposiciones impugnadas, la Corte no advierte que tengan efectos ultractivos, es decir posteriores a su derogatoria. Tampoco se evidencia de la revisión realizada que las disposiciones impugnadas se encuentren replicadas en la nueva ordenanza, por lo que se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

22. La Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas jurídicas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas “tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución” o se encuentren replicadas en otras normas.”

23. Por consiguiente, al estar la norma derogada y no existir efectos ulteriores, no es necesario realizar el control abstracto de constitucionalidad.”

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en esta sesión; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL