

Oficio N° 16325

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2021

Señor
Virgilio Andrango Cuascota,
ALCALDE,
GADM PEDRO MONCAYO.
Presente. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. 229-A-GADMPPM-2021 de 6 de septiembre de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 8 de los mismos mes y año, mediante el cual formuló las siguientes consultas:

“1.- ¿De conformidad con los artículos 417 letra d) y 423 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección deben ser considerados bienes de uso público?”

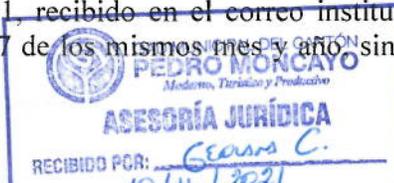
2.- ¿En caso de que su respuesta sea afirmativa, las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección deben ingresarse en el sistema catastral que administran los gobiernos autónomos descentralizados?”

3.- Partiendo de la premisa de que las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección deben ser considerados bienes de uso público ¿Cuál es el régimen aplicable para las franjas de protección de quebradas que mantienen título de propiedad privada al amparo de la Ley de Régimen Municipal, partiendo del principio de irretroactividad de la ley?”

1. Antecedentes.-

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios Nos. 15591 y 15592 de 13 de septiembre de 2021, este organismo solicitó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante MIDUVI) y a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME) remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 15768 de 27 de septiembre de 2021 se insistió en este pedido a la AME.

1.2. Los requerimientos de esta procuraduría fueron atendidos, únicamente, por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, con oficio No. MIDUVI-MIDUVI-2021-0634-O de 24 de septiembre de 2021, recibido en el correo institucional único de la procuraduría General del Estado el 27 de los mismos mes y año sin que la AME haya dado respuesta hasta la presente fecha.



1.3. El informe jurídico No. GADMPPM-SM-205-2021 de 2 de septiembre de 2021, suscrito por el Procurador Sindico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pedro Moncayo (en adelante GADM Pedro Moncayo), cita los artículos 82, 226, 240, 264 numeral 9, 321 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 5, 55 letra a), b) e i), 139, 415, 416, 417 letra d), 419, 423, 432, 446, 494, 495 y 496 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante COOTAD); 58.8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante LOSNCP); 7, 18 reglas 1a, 2a y 3a, 599, 603, 604, 605, 612, 622, 686, 688, 702 y 1749 del Código Civil⁴ (en adelante CC); 3 del Decreto Ejecutivo No. 3516⁵ que establece la “Vigencia y aplicabilidad del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente” (en adelante TULSMA); 14 y 20 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante COA); 263 letra d) de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal⁷ (en adelante LORM); 67 y 100 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo⁸ (en adelante LOTUGS); 22 de la Ordenanza para la Administración, Regulación, Control y Ordenamiento del Plan Físico Territorial del Cantón Pedro Moncayo⁹ (en adelante Ordenanza s/n); 37 letra e) del Acuerdo Ministerial 017-20, emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el cual contiene la “Norma Técnica para Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural y su Valoración”¹⁰ (en adelante Norma Técnica para la Formación del Catastro Urbano y Rural); Sentencias de la Corte Constitucional Nos. 60-11-CN/20, 081-17-SEP-CC y 045-15-SEP-CC; y, los Pronunciamientos del Procurador General del Estado contenidos en oficios Nos. 04007 y 14904 de 07 de octubre de 2008 y 28 de julio de 2021, respectivamente. Sobre dicha base normativa, el mencionado informe jurídico analiza y concluye:

“2.1 Régimen jurídico aplicable a las quebradas con sus taludes incluidas las franjas de protección en los términos establecidos en el artículo 417 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

(...)

En el caso de las barreras naturales entre ellos los accidentes geográficos y para el caso que nos ocupa las quebradas, las mismas, son consideradas como cuerpos hídricos, según lo establece el glosario de términos del texto unificado de legislación secundaria de Medio Ambiente; por lo que, acorde a lo prescrito en el artículo 417 del COOTAD literal d) deben ser considerados bienes de uso público incluido taludes y franjas de protección, encontrándose por tal fuera del mercado y su enajenación proscrita por la ley.

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008

² COOTAD, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2010

³ LOSNCP, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008

⁴ CC, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2005

⁵ Decreto Ejecutivo 3516, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 2 de 31 de marzo de 2003

⁶ COA, publicado en el Registro Oficial 2do. Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017

⁷ LORM, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 331 de 15 de octubre de 1971

⁸ LOTUGS, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016

⁹ Ordenanza s/n, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 285 de 27 de enero de 2020

¹⁰ Acuerdo Ministerial 017-20, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 764 de 10 de julio de 2020

2.2 Situación jurídica de títulos de propiedad privada sobre quebradas incluidos taludes y franjas de protección amparadas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal

(...)

Por lo mismo, es criterio de esta Procuraduría que, las franjas de protección establecidas a través del borde de quebrada previo requerimiento del administrado, en aquellos predios cuya titularidad se ha mantenido intacta, es decir que no ha sido producto de desmembraciones posteriores a la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mantengan de ser ese el caso, la titularidad privada; ello, sin perjuicio de la aplicación de la citada ley cuando el título en mención es modificado a través de rectificación de linderos, fraccionamiento y excedentes.

2.3.- Bienes que deben ingresar al catastro municipal y régimen jurídico aplicable a los contemplados en el literal d) del artículo 417 del COOTAD

(...)

De lo expuesto, se determina que las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección, estas últimas afectaciones establecidas por la ley, son i) las quebradas, es decir los tres tipos que constan en la Ordenanza para la Administración, Regulación, Control y Ordenamiento del Plan Físico Territorial del cantón Pedro Moncayo, disposición normativa desarrollada en el artículo 22, se constituyen en áreas de protección en la (sic) cuales no se permitirán obras, construcciones o actuaciones. Con la excepción contemplada en el artículo 432 del COOTAD; ii) son bienes de uso público que se halla fuera del mercado y que no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero se llevará un registro general para fines de administración; iii) al realizar la valoración individual del suelo o del predio deberán ser excluidas, en cumplimiento de la normativa técnica.

III.- CRITERIO JURÍDICO

Al tenor de lo previsto en los artículos 417 letra d) y 423 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; artículos 1749, 612 y 604 del Código Civil; **las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección, son bienes de uso público que se encuentran fuera de mercado y que no figurarán en el activo del balance de los gobiernos autónomos descentralizados.**

En aplicación del artículo 7 del Código Civil, aquellos títulos de propiedad de naturaleza privada que incluyan las franjas de protección de quebrada obtenidos al amparo de la Ley de Régimen Municipal, mantendrán dicha titularidad sobre el suelo sin que ello implique inobservancia a la afectación realizada que limita el derecho de construcción del propietario. En caso de modificaciones del título de propiedad producto de fraccionamientos, rectificación de linderos o excedentes, deberá estar a lo previsto en el artículo 417 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Los bordes superiores de las quebradas, depresiones y taludes incluida la franja de protección, serán determinados y certificados por el organismo administrativo responsable del catastro metropolitano o municipal, con base al análisis fotogramétrico y de la cartografía disponible en sus archivos, en la cual constan graficadas las respectivas curvas de nivel. Deberán ser incluidos en el catastro municipal observando las directrices técnicas emitidas por el ente recto (sic), que a la fecha se encuentren contenidas en el Acuerdo Ministerial No. 017-20.

Al amparo de lo dispuesto en el inciso final del artículo 58.8 de la Ley Orgánica de Contratación Pública, los bienes de uso público no estarán sujetos a procesos expropiatorios, en consecuencia las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección al ser bienes de uso público es procedente y aplicable el citado artículo, con la salvedad establecida en el análisis de la segunda consulta” (el resaltado me corresponde).

1.4. De su parte, el criterio jurídico del MIDUVI, además de las normas citadas por la entidad consultante, cita los artículos 227 y 237 numeral 3 de la CRE; 426, 429, 430, 434 del COOTAD; y, 11 numeral 3, 90 y 101 de la LOTUGS, y concluye:

“1. (...)

En este sentido, **las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección son bienes de uso público**; es decir, destinados al uso de todos los habitantes de forma directa y general, gratuitamente, a excepción de las que sean de propiedad privada.

Por su parte, **las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes, aunque sean de propiedad privada, se consideran de uso y dominio público.**

2.- (...)

Las quebradas con sus taludes y franjas de protección constituyen un bien de uso público como lo especifica el artículo 417 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; sin embargo, no existe el marco legal normativo, que establezca incluir a las quebradas, taludes y franjas de protección en el sistema catastral que administran los gobiernos autónomos descentralizados, pues no tienen calificación de predios. Sin embargo, se recomienda mantener un registro vectorial georreferenciado de estos bienes, a fin de identificar amenazas, afectaciones, determinación de franjas de protección y zonas restringidas de construcción.

3. (...)

3.4.- El principio constitucional y legal citado, así como la doctrina del derecho civil, concluyen que las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección podrán ser de propiedad privada debido a la garantía del derecho adquirido, sin embargo, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales podrán formular ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar su uso.

En este sentido, la Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros en su Informe Nro. SUGSC-DC-2021-AV-10 de 23 de septiembre de 2021 expresó que:

(...)

En este sentido, es facultad y obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos la elaboración y cumplimiento de las ordenanzas que dictaminen el régimen aplicable para las franjas de protección de quebradas ya que, aquellas quebradas con sus taludes y franjas de protección que son de propiedad privada no constituyen bienes de uso público. (...)” (el resaltado me corresponde).

1.4. De lo expuesto se observa que, los criterios jurídicos de la entidad consultante y el MIDUVI coinciden en manifestar que las quebradas, incluidas sus taludes y franjas de protección son bienes de uso público. No obstante, difieren en la inclusión de los mencionados bienes en el catastro municipal; así, el GADM Pedro Moncayo señala que estos bienes figurarán en el activo del balance de ese gobierno y deben ser incluidos en el catastro municipal, observando las directrices del Acuerdo Ministerial No. 017-20, mientras que el MIDUVI considera que dichos bienes no están incluidos en el sistema catastral ya que no tienen calificación de predios, sin embargo, se debe llevar un registro; adicionalmente resalta la obligación y facultad que tienen los GAD municipales para la elaboración y cumplimiento de las ordenanzas que dictaminen el régimen aplicable para las franjas de protección de quebradas, independientemente que sean de propiedad privada.

2. Análisis.-

Para facilitar el análisis del tema consultado es necesario referirse a los siguientes puntos: *i)* competencias y facultades de los GAD municipales; *ii)* las quebradas sus taludes y franjas de protección como bienes públicos *iii)* el catastro de los bienes; y, *iv)* la irretroactividad de la ley.

2.1. Competencias y facultades de los GAD municipales.-

De conformidad con los artículos 238 y 240 de la CRE, los GAD gozan de “*autonomía política, administrativa y financiera*”, y tienen “*facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales*”.

Los artículos 264 de la CRE y 55 del COOTAD establecen las competencias exclusivas de los GAD municipales. Así, los numerales 1, 2 y 9 de la norma constitucional señalan:

“1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

(...)

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”.

Por su parte el artículo 5 del COOTAD determina que la autonomía de los GAD comprende el derecho y la capacidad efectiva de esos niveles de gobierno “*para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes*”; y agrega que la autonomía política se expresa, entre otros aspectos, “*en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad*”, que se ejercen por el concejo cantonal, según el artículo 7 ibídem, que tiene competencia para dictar ordenanzas, en armonía con lo previsto en igual sentido, por los artículos 29 letra a) y 53 del COOTAD.

De lo expuesto se observa que los GAD municipales tienen autonomía política, que se expresa en el pleno ejercicio de su facultad normativa para dictar normas de carácter general, en las materias de su competencia y a través de la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

2.2. Las quebradas sus taludes y franjas de protección como bienes públicos. -

Según el artículo 604 del CC “*se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda*”, que se clasifican en bienes nacionales de uso público y bienes fiscales, según su uso. Son de uso público aquellos bienes cuyo uso “*pertenece a todos los habitantes de la nación*”.

En ese orden de ideas, el artículo 415 del COOTAD prevé que los bienes de los GAD son aquellos sobre los cuales ejercen dominio; se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público, y estos últimos se subdividen en “*bienes de uso público y bienes afectados al servicio público*”. El artículo 417 ibídem define a los bienes de uso público e incluye entre ellos a las quebradas y taludes, según se aprecia de su tenor:

“Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, **pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.**

Constituyen **bienes de uso público:**

(...)

d) Las **quebradas con sus taludes y franjas de protección**; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;

e) Las superficies obtenidas por **rellenos de quebradas con sus taludes**;

(...)

Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al gobierno autónomo descentralizado, por parte de los propietarios, **los bienes citados en este artículo, se considerarán de uso y dominio público.(...)**” (el resaltado me corresponde).

Idéntica disposición contenía el artículo 252 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, derogada por la letra a) de la Disposición Derogatoria Primera del COOTAD. Concordante, el numeral 4 del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 017-20 de la “Norma Técnica para Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural y su Valoración” define a los bienes de uso público en los siguientes términos:

“Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal mediante el pago de una regalía, de conformidad con lo prescrito en el inciso primero del artículo 417 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”.

De acuerdo con el segundo inciso del artículo 423 del COOTAD, los bienes de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público, y solo excepcionalmente a la categoría de bienes de dominio privado, excepto **“las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad”** (el resaltado me corresponde).

De su parte, el artículo 430 del COOTAD determina que los GAD municipales y metropolitanos **“formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, quebradas, cursos de agua, acequias y sus márgenes de protección, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”** (el resaltado me corresponde); y, el artículo 432 ibídem señala que se podrán ejecutar obras de regeneración, de mejoramiento, recreación y deportivas, en las quebradas y sus lechos, sin estrechar su cauce, dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas, siempre que sea para uso público y previo informe favorable de la autoridad ambiental correspondiente.

De lo expuesto se observa que las quebradas con sus taludes y franjas de protección: *i)* son bienes de uso público cuyo uso por los particulares es directo y general; *ii)*

solo excepcionalmente podrán pasar a la categoría de bienes de dominio privado; y, *iii*) los GAD a través de ordenanzas pueden regular, autorizar y controlar su uso.

2.3. El catastro de los bienes. -

De conformidad con la letra *i*) del artículo 55 del COOTAD, es competencia exclusiva del GAD municipal: *“Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”*. En tal sentido, el artículo 139 del COOTAD incluye la obligación de los GAD municipales de formar, administrar y actualizar cada dos años *“los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”*, así como su valoración, *“Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa”*. Concordante, el artículo 494 del COOTAD reitera la obligación de las municipalidades de mantener actualizados los catastros.

Respecto a los catastros, mediante Acuerdo Ministerial No. 017-20 se emitió la Norma Técnica para la Formación del Catastro Urbano y Rural, la cual establece *“los criterios técnicos y normativos aplicables a la formación, mantenimiento y actualización del catastro de los inmuebles urbanos y rurales”*. Según su artículo 2, esa norma es de aplicación obligatoria para los GAD municipales y metropolitanos, en el marco de sus competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el COOTAD, la LOOTUSG y la LOSNCP.

Concordante, el numeral 8 del artículo 3 de la Norma Técnica para la Formación del Catastro Urbano y Rural, define al Catastro Inmobiliario Multifinlatario – CIM, en los siguientes términos:

“Es el inventario de bienes inmuebles urbanos o rurales que pertenecen a una determinada jurisdicción. El gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano pertinente registrará la información correspondiente a cada predio, tanto los datos básicos, así como los datos cartográficos catastrales. Además de los aspectos económicos, jurídicos y físicos tradicionales, se podrá integrar con parámetros ambientales y sociales del inmueble que aportarán como insumo valioso no sólo para efectos tributarios, sino sobre todo para efectos de planificación y toma de decisiones en el territorio, es decir, diversas aplicaciones y propósitos dentro de la gestión municipal, gubernamental y de demás instituciones públicas o privadas dando como resultado su carácter de multifinlatario” (el resaltado me corresponde).

De su parte, la letra *c*) del artículo 19, perteneciente al capítulo II *“Gestión del Catastro Inmobiliario Multifinlatario”* de la Norma Técnica para la Formación del Catastro Urbano y Rural prevé que la gestión del catastro inmobiliario multifinlatario observará por parte de los respectivos GAD municipales y metropolitanos, entre otras, las siguientes consideraciones particulares:

“Predios municipales o metropolitanos.- A excepción de los bienes de uso público, se deberán registrar a nombre del GADM, los inmuebles previstos en los Arts. 418 y 419 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Estos

incluyen los bienes mostrencos, mismos que deberán registrarse a nombre del GAD municipal o metropolitano una vez que se haya formalizado proceso administrativo pertinente efectuado por la autoridad municipal o metropolitana a fin de declararlo como mostrenco” (el resaltado me corresponde)

Adicionalmente, el artículo 22 de la “*Ordenanza para la Administración, Regulación, Control y Ordenamiento del Plan Físico Territorial del Cantón Pedro Moncayo*”¹¹ con respecto a las áreas de protección establecidas, entre ellas las quebradas, establece que:

“Son franjas de terreno que servirán de protecciones ciudadanas tendientes a preservar recursos naturales para el desarrollo sustentable del cantón, conservar patrimonios naturales, culturales y mejorar la calidad de vida de la población.

~~En las áreas de protección no se permitirán obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar la preservación de los recursos y patrimonios, cualquiera sea el régimen de propiedad. Se exceptúan las obras de ingeniería orientadas al mejor manejo de tales recursos naturales y patrimonios culturales y mejorar la prestación de servicios a la población. (...)~~”

En relación al catastro de bienes, en pronunciamiento contenido en oficio No. 14904 de 28 de julio de 2021, este organismo analizó lo siguiente:

“El numeral 26 del artículo 66 de la CRE dispone que se reconoce y garantiza a las personas ‘(...) *El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental*’, y el numeral 9 del artículo 264 ibídem confiere a los gobiernos autónomos descentralizados municipales (en adelante los GAD) competencia exclusiva para ‘*Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales*’.

Respecto a los catastros, el artículo 100 de la LOOTUGS los define como un sistema de información sobre inmuebles urbanos y rurales, que se debe actualizar y administrar como un sistema nacional, por lo que está sujeto a la norma técnica del ente rector de la materia, que es el MIDUVI. El catastro debe considerar, entre otros datos, la valoración de los inmuebles según su clasificación y el uso del suelo; se trata de información que tiene utilidad para fines de planificación y ordenamiento territorial, según esa norma.

(...)

Por otra parte, el artículo 139 del COOTAD incluye la obligación de los GAD de formar, administrar y actualizar cada dos años ‘*los catastros inmobiliarios urbanos y rurales*’, así como su valoración, ‘*Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa*’. Los artículos 494 y 496 del COOTAD reiteran la obligación de los GAD de realizar cada dos años la actualización de los catastros y la valoración de los predios urbanos y rurales, y prevén que los inmuebles deben constar ‘*en el catastro con el valor de la propiedad actualizado*’ y que encontrándose en desacuerdo el contribuyente

¹¹ Ordenanza s/n. publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 285 de 27 de enero de 2020.

con el avalúo *'podrá presentar el correspondiente reclamo administrativo de conformidad con este Código'*.

(...)

De lo expuesto se desprende que: *i)* el catastro es un sistema de información sobre inmuebles urbanos y rurales, que incluye, entre otros datos, la valoración de los inmuebles según su clasificación y el uso del suelo; se trata de información que tiene utilidad para fines de planificación y ordenamiento territorial; *ii)* es obligación de los GAD municipales formar, administrar y actualizar cada dos años los catastros inmobiliarios, con el valor de la propiedad actualizado; y, *iii)* el derecho de vía limita el uso y aprovechamiento del predio por el titular de dominio, y se establece mediante el acto administrativo de aprobación del respectivo proyecto vial”.

Del análisis efectuado se observa que. *i)* el catastro es un sistema de información en el que deben constar los bienes inmuebles urbanos o rurales ubicados en la respectiva jurisdicción, en el cual se registrará la información correspondiente a cada predio; *ii)* los GAD municipales y metropolitanos tienen la obligación de formar, administrar y actualizar cada dos años dichos catastros; y, *iii)* los bienes de uso público no se registran en el catastro como predios a nombre de los GAD municipales y metropolitanos, por hallarse fuera del mercado conforme lo dispuesto en la letra c) del artículo 19 de la Norma Técnica para la Formación del Catastro Urbano y Rural, pero las municipalidades deben llevar un registro de estos bienes con fines administrativos de acuerdo a lo establecido en el artículo 417 del COOTAD.

2.4. Principio de irretroactividad de las normas. -

En relación al momento a partir del cual empiezan a regir las normas, el artículo 6 del CC determina que: *“La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces”*, y el primer inciso del artículo 7 *ibídem*, establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; (...)”* (el resaltado me corresponde).

Respecto a la irretroactividad de las normas, en pronunciamiento contenido en oficio No. 07453 de 20 de mayo de 2009, la Procuraduría General del Estado analizó que:

“En virtud del principio de irretroactividad, toda norma tiene vigencia únicamente hacia el futuro, pues la retroactividad definida como ‘la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación... constituye en realidad una distorsión de su recta función operativa. Racionalmente es inadmisibles que un acto de voluntad pretenda modificar el pasado, como lo es también que el precepto por el cual se instrumenta lógicamente aquel acto, regule situaciones de hecho ya realizadas’.”

Sobre la misma materia, la Corte Constitucional, en sentencia No. 031-17-SIN-CC de 14 de noviembre de 2017, consideró:

“En esta misma línea argumentativa, la Corte Constitucional, por las circunstancias concurrentes del presente caso, considera pertinente efectuar un análisis sobre el principio de irretroactividad de ley, que se sitúa como elemento trascendental para el efectivo goce del derecho a la seguridad jurídica. De esta forma, se indicó en su debido momento sobre este principio que:

... Es uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley es su irretroactividad que significa que ésta sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación. (...)

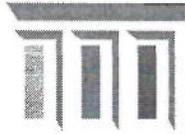
(...) En otras palabras, este principio tiene entre sus objetivos primordiales, otorgar certeza al ordenamiento jurídico por la estricta aplicación de la ley; se trata de una garantía que se asienta como elemento para el efectivo goce de la seguridad jurídica, contra la aplicación de las normas por parte de autoridades estatales (...).”

De lo expuesto se observa que, las quebradas, sus taludes y franjas de protección son bienes de uso público, independientemente de que cuenten con títulos de propiedad privada otorgados antes de la vigencia del COOTAD.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su primera y segunda consultas se concluye que, de conformidad con el artículo 417 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las quebradas, sus taludes y franjas de protección son bienes de uso público, que no requieren ser catastrados, por hallarse fuera del mercado y no figurar contablemente en el activo del balance de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. No obstante, corresponde a las municipalidades llevar un registro general de esos bienes con fines administrativos, pues de acuerdo a las facultades normativas establecidas en los artículos 5, 7 y 57 letra a) del citado Código, las municipalidades podrán formular ordenanzas para regular, autorizar y controlar el uso de las quebradas, independientemente de que se encuentren ubicadas en predios privados, cuya propiedad no haya sido trasladada a dichos gobiernos autónomos.

Respecto de su tercera consulta se concluye que, de acuerdo al principio de irretroactividad de la ley, las quebradas, sus taludes y franjas de protección deben ser considerados bienes de uso público, independientemente de que, de acuerdo con el artículo 263 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuenten con títulos de propiedad privada otorgados antes de la vigencia del COOTAD, sin perjuicio de que los GAD municipales formulen ordenanzas para regular, autorizar y controlar su uso.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

MUNICIPIO DE PEDRO MONCAYO
01336- 2021
Página. 12

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

IÑIGO FRANCISCO
ALBERTO
SALVADOR CRESPO

Firmado digitalmente por IÑIGO FRANCISCO ALBERTO
SALVADOR CRESPO
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,
serialNumber=170618855, sn=SALVADOR CRESPO,
cn=IÑIGO FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO,
email=IÑIGO FRANCISCO ALBERTO,
email=salvador@procuraduria.gob.ec, st=ROBINCHA,
IP=192.168.1.100
Fecha: 2021.11.07 22:02:15 -0500

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN PEDRO MONCAYO <i>Agricultura, Turismo y Producción</i>	
RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS	
HORA:	No TRÁMITE
10:56	08 NOV. 2021 9623
RECIBIDO POR:	<i>Óscar Peinoso</i>
FIRMA:	<i>[Signature]</i>

C.C. Lcdo. Darío Vicente Herrera Falcones,
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI

Ing. Franklin Galarza Guzmán,
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas