

Memorando Nro. AN-GTMA-2025-003-ME
Quito D.M., 14 de octubre de 2025

Señor
Niels Anthonez Olsen Peet
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR
Presente.-

De mi consideración;

Al tiempo de extenderle un atento y cordial saludo, en calidad de asambleísta por la provincia del Guayas, en virtud de lo que establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 134, numeral 1 y artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, para lo cual adjunto al presente las respectivas firmas de las y los asambleístas, quienes apoyan esta iniciativa, y la ficha de verificación a la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que solicito de la manera más comedida se digne en dar trámite correspondiente.

Sin otro particular, suscribo.

Atentamente,


Lic. Marcelo Andrés Guschmer Tamariz
ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DEL GUAYAS



No. de trámite:

473070

Fecha recepción: 2025-10-14 15:32

No. de referencia:

AN-GTMA-2025-003-ME

Fecha documento: 2025-10-14

Remitente:

**Marcelo Andrés Guschmer
Tamariz**

andres.guschmer@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento
con el usuario 0908456049 en:

<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

*Memorando: Una página
Ficha: 10 páginas*

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ecuador es un Estado que se gobierna de forma descentralizada. Su división política consiste en provincias, que están compuestas por cantones, los cuales se dividen en parroquias urbanas y parroquias rurales. Además de comunas, existen barrios, ciudadelas y urbanizaciones que son lideradas y representadas por la ciudadanía.

La realidad habitacional, social y comunitaria del Ecuador en el año 2025 evidencia que decenas de miles de familias habitan en predios municipales en condición de poseionarios legítimos, pacíficos o de buena fe, estas familias han consolidado sus viviendas a lo largo de los años mediante esfuerzo propio, generando arraigo y aportando a la conformación del tejido urbano.

Sin embargo, la normativa vigente no les permite acceder a mecanismos claros de regularización que aseguren la propiedad sobre los bienes que habitan, esta limitación genera inseguridad jurídica, vulnera el derecho constitucional a la vivienda y dificulta el desarrollo ordenado de los territorios bajo la rectoría de los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce expresamente el derecho a un hábitat seguro, a una vivienda adecuada y digna. También es obligación del Estado garantizar el acceso progresivo a la vivienda y promover planes integrales de desarrollo urbano y regularización de asentamientos humanos.

No obstante, las disposiciones contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, particularmente el Artículo 445, restringen la venta de inmuebles municipales únicamente a personas arrendatarias, dejando fuera a las personas poseionarias de buena fe. Estas, pese a haber invertido en la mejora y consolidación de los predios, permanecen sin acceso a un título de propiedad, configurándose una evidente contradicción con los principios constitucionales de seguridad jurídica, equidad y justicia social.

Por ejemplo, en cantones como La Libertad y Santa Elena, cientos de familias han ocupado predios municipales sin contratos formales, invirtiendo recursos en mejoras habitándolos durante años. La falta de un mecanismo claro para acceder a la propiedad ha generado conflictos sociales y limitaciones para acceder a servicios financieros o créditos para mejorar sus viviendas o emprendimientos.



Esta prohibición discriminatoria no distingue situaciones de mérito, ni considera que como cualquier ciudadana o ciudadano, puede encontrarse en condición de poseionarios legítimos, tal disposición, lejos de fortalecer la transparencia, genera una restricción contraria a la Carta Magna, al limitar de manera absoluta el derecho a la vivienda digna y adecuada.

En la práctica, esta exclusión ha derivado en trámites lentos, burocráticos y costosos, tanto para ciudadanos como para los municipios, especialmente en lo que respecta a los procesos de subasta pública, que muchas veces resultan poco accesibles para las verdades poseionarios legítimos y fomenta la especulación inmobiliaria.

Por su parte, la Constitución reconoce el derecho de las personas a participar en los asuntos de interés público, estableciendo el mandato de fortalecer las formas de organización de la sociedad civil y garantizar su incidencia en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados.

En este sentido y sabiendo que la organización comunitaria y/o barrial constituyen una fortaleza para el trabajo de los GADs Municipales ya que de esta manera se puede conocer de primera mano sus necesidades, procesos de participación a través de asambleas locales para la construcción de presupuestos participativos culminando con la construcción del presupuesto anual del cantón, en este sentido se debe priorizar la organización barrial más cercana a la ciudadanía y que mejor que a través de los gobiernos locales, logrando de esta manera descongestionar una carga burocrática que la fecha la tiene el ente rector de vivienda el cual se encuentra concentrado únicamente en las cabeceras provinciales.

En este contexto, la Propuesta de Reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, persigue objetivos centrales y complementarios: el primero es el otorgar y aprobar la personería jurídica a comités barriales y federaciones de barrios mediante resolución de los concejos municipales, fortaleciendo la participación ciudadana organizada, garantizando el reconocimiento legal de estas estructuras y facilitando su acceso a programas de cooperación, proyectos de inversión y espacios de gobernanza local; y el segundo, es regularizar la tenencia de predios municipales a través de la venta directa tanto a personas arrendatarias como a las y los poseionarios de buena fe, con edificaciones consolidadas. Esto, simplificando los trámites administrativos y eliminando barreras burocráticas, en atención a los principios de equidad territorial y justicia social.

Esta Reforma no implica la creación de nuevas instituciones ni demanda recursos adicionales al Presupuesto General del Estado, puesto que está dentro de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados, por la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Al contrario, permitirá optimizar la gestión de bienes municipales, dinamizar la economía local mediante la formalización de



propiedades y generar ingresos directos para financiar proyectos prioritarios en los cantones y parroquias.

Por ende, la Presente Iniciativa constituye una respuesta necesaria y oportuna, para alinear la legislación secundaria con los mandatos constitucionales. La intención de esta reforma es atender la deuda histórica de miles de familias ecuatorianas que reclaman seguridad jurídica sobre su vivienda y, a su vez, fortalecer el tejido organizativo comunitario como pilar de la democracia participativa y descentralizada en el Ecuador.



ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO

CONSIDERANDOS

- Que el Artículo 3, número 6 de la Constitución establece como deber primordial del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- Que el Artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir;
- Que el Artículo 30 de la Constitución de la República del Ecuador señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro, saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica;
- Que el Artículo 225, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que el sector público comprende las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 238 establece que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana;
- Que el Artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador confiere a los Gobiernos Municipales, facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 264 establece que los gobiernos municipales, en razón de su competencia podrán expedir ordenanzas cantonales, y otras que determina la ley como los siguientes: 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;



- Que el Artículo 376 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta 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 de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención a beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio del uso, de rustico a urbano o de público a privado;
- Que los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de sus competencias, según lo dispuesto en el Artículo 4, letra f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, garantizarán a las personas, el derecho a una vivienda digna, a un hábitat seguro, y saludable.
- Que el Artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización desarrolla el alcance de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, reconociendo su competencia y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos propios, sin intervención de otros niveles de gobierno y sin poner en riesgo, el carácter unitario del Estado, ni permitir la secesión del territorio nacional;
- Que en dicho Artículo establece que la autonomía política proporciona a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de impulsar procesos de desarrollo acordes con la historia, cultura y características de cada circunscripción territorial, en pleno ejercicio de sus competencias normativas y ejecutivas, la formulación de políticas públicas territoriales;
- Que así mismo determina que la autonomía administrativa consiste en la facultad plena de organizar y gestionar sus recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus competencias, de manera directa o delegada, conforme lo previsto en la Constitución y la ley;
- Que es necesario facilitar y descentralizar los procesos de legalización y otorgamiento de personería jurídica a los comités barriales y sus federaciones, permitiendo una organización ciudadana más efectiva y con reconocimiento legal inmediato en sus respectivas jurisdicciones; y,
- Que se requiere una reforma que permita a las Municipalidades, regularizar asentamientos humanos, consolidados mediante procesos normativos claros, justos y eficaces, promoviendo así la seguridad jurídica y el acceso a servicios básicos.



En ejercicio de las atribuciones establecidas en el Artículo 120, número 6 de la Constitución de la República y el Artículo 9, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se expide la siguiente:

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

Artículo 1.- Sustitúyase el literal w) y agrégase el literal x) al Artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con el siguiente texto:

“w) Otorgar la personería jurídica a los comités barriales y la federación de barrios dentro de su jurisdicción cantonal.

x) Las demás establecidas en la ley.”

Artículo 2.- Sustitúyase el literal cc) y agrégase el literal dd) al Artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por el siguiente:

“cc) Aprobar mediante resolución, la personería jurídica de los barrios y la federación de barrios dentro de su jurisdicción cantonal.

dd) Las demás previstas en la Ley.”

Artículo 3.- Sustitúyase el Artículo 445 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por el siguiente:

“Art. 445.- Venta de bienes inmuebles municipales a arrendatarios o poseionarios. - Cuando las y los arrendatarios o poseionarios de inmuebles municipales o metropolitanos hubieren cumplido estrictamente con las cláusulas de los respectivos contratos **o hayan justificado la posesión** y especialmente con la obligatoriedad de edificación, el respectivo concejo, a petición de los actuales arrendatarios, procederá a la renovación de los contratos en períodos sucesivos o a la venta directa a los mismos arrendatarios, sin que sea necesaria la subasta, pero sujetando dicha venta a los valores de mercado a la fecha en que deba efectuarse el arriendo o la venta.

En caso de que las o los poseionarios soliciten la compraventa directa, se requerirán informes técnicos y jurídicos, que verifiquen la posesión legítima, la venta se efectuará al valor de mercado vigente y no se exigirá contrato de arrendamiento previo ni subasta.



Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos podrán, mediante ordenanza, establecer el procedimiento para la compraventa directa de predios con construcciones consolidadas por más de diez (10) años contados hasta la promulgación de la presente disposición, siempre que se demuestre la posesión. En estos casos, las ordenanzas podrán contemplar hasta un cincuenta por ciento (50%) de exoneración sobre el valor de la tierra. Los recursos obtenidos por este concepto serán destinados de manera exclusiva a gastos de inversión.

Para la adjudicación de locales en mercados metropolitanos o municipales, terminales terrestres o similares, podrá obviarse el sistema de subasta o remate, previo informes técnicos y económicos y la autorización del órgano normativo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente.”

DISPOSICIÓN FINAL

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

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los XX días del mes de XX de XX.



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR






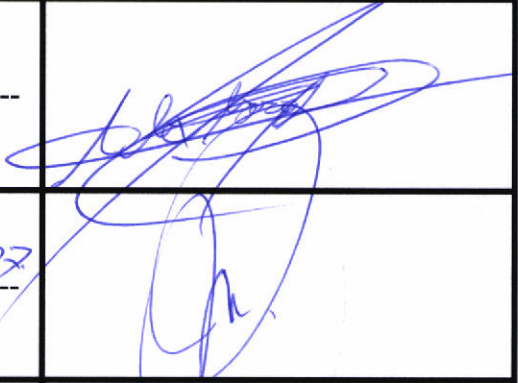


FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE RESPALDAN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

| NOMBRE DEL ASAMBLEÍSTA | Nro. CÉDULA | FIRMA DE RESPALDO |
|--|-------------------|-------------------|
| <u>Cortés Matuly</u> <u>Abribo Salazar</u> | <u>1718909740</u> | |
| <u>Francisco Andres</u> <u>Cevallos Macias</u> | <u>0923364152</u> | |
| <u>Ferdinand Arturo</u> <u>Alvarez Zambrano</u> | <u>1310161904</u> | |
| <u>Ara Belén</u> <u>Tapia Vallejo</u> | <u>173779118</u> | |
| <u>Juan Marcos</u> <u>Gonzaga Salazar</u> | <u>2102146873</u> | |
| <u>Pablo Anibal</u> <u>Jurado Moreno</u> | <u>1001295011</u> | |
| <u>Mauro Amadeo</u> <u>Zambrano Vera</u> | <u>1311414013</u> | |
| <u>María Paula</u> <u>Villacreses Herrera</u> | <u>1804398897</u> | |



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

| NOMBRE DEL ASAMBLEÍSTA | Nro. CÉDULA | FIRMA DE RESPALDO |
|------------------------------------|-------------|---|
| Carlos Andrés Dávila Patiño | 1310616808 |  |
| Evelyn Katherine Pico Meze | 1313591602 |  |
| Osma Kavallón Duján Palma | 0802481598 |  |
| Camila Anahí Cueva Toro | 0550102917 |  |
| Diana Angélica Jacome Silva | 1718764366 |  |
| ALEX STEVEN MORA GALARZA | 0927907212 |  |
| Mauricio Xauray Ordóñez Fuentes | 1712999827 |  |
| JOHNNY ALFREDO CAUAYEN TAMAYO | 0911335826 |  |



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: MARCELO ANDRÉS GUSCHMER TAMARIZ

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
- Hábitat y vivienda

3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?

¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

- Objetivo 1, Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades.

5. ¿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 11, Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

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

- _Ninguno

IV. REPERCUSIONES SOCIALES

7. ¿Qué población se vería beneficiada?

- Población nacional

V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?

- Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonal

9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?

NO