

F01v03-PRO-GLE-FDL-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No. - 0132-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2025

Proponente: Asambleaísta Eckenner Reader Recalde Álava

Nombre del Proyecto: "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 08 de diciembre de 2025, el asambleísta Eckenner Reader Recalde Álava, remite mediante Comunicación sin numeración interna y registrado con trámite No. 475142, dirigida al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el "**Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados**", conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Como anexos al proyecto, se adjunta la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que busca evidenciar la alineación de la propuesta con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030.

Mediante Memorando No. AN-SG-2025-4953-M, de fecha 08 de diciembre de 2025, la Secretaría General de la Asamblea Nacional solicitó a la Unidad Técnica Legislativa la elaboración del correspondiente Informe Técnico-jurídico No Vinculante, como requisito previo para el análisis de calificación por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL). De manera complementaria, se requirió también la elaboración de un extracto del contenido del proyecto de ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente **Informe Técnico-jurídico No Vinculante** es analizar el cumplimiento de los requisitos de técnica legislativa, constitucionalidad y legalidad, previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del

Ecuador, y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a efectos de establecer si la propuesta puede ser admitida a trámite legislativo o si incurre en vicios formales o materiales que imposibiliten su calificación.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

En virtud de estas disposiciones, la Unidad tiene entre sus funciones emitir informes técnico-jurídicos no vinculantes sobre los proyectos presentados, verificando su viabilidad normativa, la coherencia formal con los principios de técnica legislativa y su conformidad con el marco constitucional vigente.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido presentado por el asambleísta Eckenner Reader Recalde Álava, y cuenta con el respaldo de treinta y un (31) asambleístas¹, que corresponde al 21 % de los miembros de la Asamblea Nacional. Este respaldo **CUMPLE** con el mínimo requerido conforme al Artículo 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y el Artículo 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, respecto al porcentaje mínimo requerido de asambleístas para el ejercicio válido de la iniciativa legislativa.

La facultad de presentar proyectos de Ley en este caso, sí le corresponde al asambleísta, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹ Si bien se recibió un total de 32 firmas, la firma de Diego Rosero no fue contabilizada al no haber adjuntado su razón de principalización, conforme lo establece el procedimiento para la validación de firmas.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **RÉGIMEN DESCENTRALIZADO**. En consecuencia, CUMPLE con lo estipulado en los Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados" contiene: Exposición de Motivos, once (11) considerandos, uno (1) artículo con seis apartados; tres (3) disposiciones generales innumeradas y, una (1) disposición transitoria. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa deberá contar con una ficha de verificación que justifique la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

El Proyecto de Ley adjunta dicha ficha de verificación, en el cual se vincula la propuesta con los siguientes objetivos: ODS 11 y objetivo 1.

En consecuencia, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.5 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

En este sentido, el "Proyecto de Ley Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados" regula las materias reservadas para las leyes orgánicas, y por ende corresponde clasificarlo como Ley **Orgánica**. Por tanto, la denominación empleada es correcta y **CUMPLE** con lo dispuesto en el Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los Artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

El “Proyecto de Ley Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” requiere ajustes sustantivos para asegurar su plena concordancia con la Constitución de la República del Ecuador y con el ordenamiento jurídico vigente, en especial en lo relativo al derecho a la propiedad, el debido proceso, el principio de legalidad y la seguridad jurídica.

De conformidad con el Artículo 321 de la Constitución de la República del Ecuador, el derecho a la propiedad se garantiza en todas sus formas, y únicamente puede ser limitado conforme a la ley. A su vez, el Artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la expropiación solo podrá realizarse por causa de utilidad pública o interés social, previo el pago del justo precio y mediante el correspondiente procedimiento legal, lo que implica la observancia estricta del debido proceso administrativo.

El Proyecto requiere precisiones conceptuales al establecer como requisito la existencia de una ‘sentencia ejecutoriada favorable por expropiación especial’, a fin de armonizarlo con la naturaleza jurídica de la expropiación, que constituye un procedimiento de carácter administrativo y no judicial. En este sentido, resulta necesario diferenciar adecuadamente dicha figura de los procesos civiles, como la prescripción adquisitiva de dominio, con el propósito de garantizar coherencia entre las instituciones jurídicas involucradas y asegurar el respeto al principio de legalidad previsto en el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

El Proyecto requiere una delimitación más precisa de las instituciones jurídicas que incorpora, en la medida en que actualmente articula elementos propios de la posesión, la prescripción adquisitiva y la expropiación administrativa. En particular, resulta necesario revisar la exigencia concurrente de cinco (5) años de posesión con ánimo de señor y dueño, una sentencia ejecutoriada y un procedimiento de expropiación, a fin de asegurar coherencia normativa y viabilidad en su aplicación, considerando que la existencia de una sentencia

judicial excluye el objeto de la expropiación, y que, en ausencia de esta, no corresponde su exigencia como requisito.

En este mismo sentido, el establecimiento de un plazo de cinco (5) años de posesión reproduce parcialmente los elementos de la prescripción adquisitiva regulada en el Código Civil, pero reduce los plazos legales (10 años para la prescripción ordinaria y 15 años para la extraordinaria), creando un mecanismo paralelo de adquisición de dominio, que pudiera contravenir con el principio de jerarquía normativa consagrado en el Artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

En relación con la declaratoria de utilidad pública, el Proyecto requiere precisiones normativas que permitan establecer de manera expresa como un requisito previo, obligatorio y debidamente motivado, así como desarrollar las etapas mínimas del procedimiento administrativo previstas en el Código Orgánico Administrativo, particularmente en lo relativo a la motivación, notificación y garantía del derecho a la defensa, en observancia del Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

De igual manera, resulta necesario clarificar el alcance jurídico de la resolución administrativa, a fin de diferenciarla del título de propiedad-dominio, considerando que, conforme al régimen jurídico vigente, el dominio se perfecciona únicamente con la inscripción en el Registro de la Propiedad, lo cual permitirá prevenir riesgos de inseguridad jurídica, eventuales rechazos registrales y controversias sobre la titularidad del dominio.

Finalmente, los artículos relativos al fraccionamiento de predios, la prohibición de enajenar y el juicio de expropiación requieren un mayor desarrollo técnico, a fin de incorporar referencias expresas a la normativa urbanística y territorial aplicable, así como definir con claridad los sujetos legitimados, los efectos jurídicos y los momentos de producción de dichos efectos. Estas precisiones resultan necesarias para fortalecer la seguridad jurídica y prevenir eventuales contingencias administrativas y judiciales en la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En este contexto, el Proyecto requiere ajustes sustantivos para asegurar su plena concordancia con la Constitución de la República del Ecuador y con el régimen legal vigente. La incorporación integral de las observaciones técnicas y jurídicas formuladas por la Unidad Técnica Legislativa permitirá corregir las inconsistencias advertidas y dotar al texto de coherencia normativa, garantizando el respeto a los derechos constitucionales, en particular al derecho a la propiedad y al debido proceso, así como su adecuada aplicación por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los registros de la

propiedad. En tal sentido, resulta pertinente un replanteamiento integral del articulado, orientado a asegurar la constitucionalidad, seguridad jurídica y viabilidad práctica de la propuesta normativa.

El texto requiere un fortalecimiento conceptual en relación con la naturaleza jurídica de la expropiación, los procedimientos administrativos y la correcta diferenciación entre las instituciones propias del derecho administrativo y del derecho civil, tales como la expropiación administrativa, la prescripción adquisitiva, la posesión y la exigencia de sentencias judiciales. En este sentido, resulta necesario ajustar la forma en que se articulan dichas figuras, a fin de evitar la superposición de requisitos incompatibles y referencias a procedimientos jurídicamente inexistentes, lo cual permitirá reforzar la coherencia normativa del proyecto y su correcta aplicación.

No obstante, de incorporarse de manera integral los ajustes técnicos y jurídicos señalados, el Proyecto de Ley presenta el potencial de generar un impacto positivo en el régimen de descentralización y en la regulación de los procesos de expropiación, contribuyendo al fortalecimiento de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a la seguridad jurídica en la materia.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

Desde la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el lenguaje jurídico debe reflejar dignidad humana y valores constitucionales, evitando exclusión o discriminación. En este sentido, el lenguaje del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” NO es discriminatorio, por lo que no vulnera el derecho a la igualdad previsto en el Artículo 66, numeral 4, de la Constitución.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El Proyecto de Ley **NO** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, **NO** se evidencia una afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador, en sus Artículos 11, número 2, y 66, número 4, garantiza igualdad formal, material y sin discriminación, proyectándose hacia todas las actuaciones estatales e implicando la incorporación del enfoque de género. El análisis del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” **NO** identifica disposiciones que vulneren la igualdad de género, por lo que se considera compatible con dichos preceptos constitucionales.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador define al país como un Estado constitucional de derechos, intercultural y plurinacional, reconociendo la diversidad de pueblos y nacionalidades. Del análisis del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” **NO** se identifican afectaciones a los derechos colectivos de pueblos, nacionalidades, comunas o comunidades, ni al ejercicio de los derechos previstos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “*Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta (...)*”. (Lo subrayado me pertenece).

Asimismo, señala que “(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” tiene como objeto principal reformar el Artículo 596 del código antes mencionado con el fin de fortalecer el mecanismo de expropiación especial para regularizar asentamientos humanos informales con al menos cinco años de consolidación, garantizando el derecho a una vivienda digna.

Para ello, adicionalmente se incorporan los artículos 596.1 a 596.5, que establecen que los Gobiernos Autónomos Descentralizados debe declarar previamente la utilidad pública y fraccionar el predio según su ocupación real, prohibiendo posteriormente la venta de los lotes excepto a favor de los poseedores. Además, se regula el proceso judicial para impugnar el justo precio, se determina que este será el fijado en sentencia ejecutoriada y se simplifica el trámite de inscripción para el predio.

La propuesta de reforma no introduce cambios tributarios ni incrementa el gasto público, ya que se trata fundamentalmente de reformas de carácter procedimental en el marco del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional tiene el compromiso de contribuir al desarrollo integral del sector agropecuario y rural, mediante una agenda legislativa que promueva

la sostenibilidad, inclusión y fortalecimiento productivo, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo. Dichos instrumentos constituyen la hoja de ruta técnica y política que orienta el accionar del sector público y facilitan el diálogo entre los distintos niveles de gobierno, la ciudadanía y los actores sociales.

En este marco, el proponente debe justificar de manera expresa la alineación de la propuesta normativa con estos instrumentos.

El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados” se vincula directamente con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030:

- **ODS 11:** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025- 2029”, aprobado mediante Resolución No. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, debe señalarse que el proyecto incorpora una ficha de verificación de cumplimiento de los ODS en iniciativas legislativas, relacionando los siguientes objetivos del Plan Nacional:

- **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.

No obstante, si bien el proyecto cumple formalmente con la identificación de los ODS y de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, resulta necesario verificar que el contenido normativo y los mecanismos propuestos sean efectivamente coherentes con dichos objetivos, y que su aplicación no genere efectos contrarios a los fines declarados. En particular, deberá evaluarse que las disposiciones propuestas contribuyan de manera real al bienestar social, a la protección de derechos y a la sostenibilidad de los entornos urbanos, evitando impactos negativos como la generación de inseguridad jurídica, vacíos regulatorios o dificultades en la implementación institucional.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo al análisis de las observaciones puntuales, se considera pertinente recordar la definición de Técnica Legislativa, a fin de evidenciar su relevancia en la producción normativa:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz**

producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.² (Énfasis añadido)

La Técnica Legislativa no solo traduce la voluntad del legislador en una norma jurídicamente válida, sino que también asegura la coherencia, sistematicidad y precisión en el uso del lenguaje jurídico, con sujeción a los principios constitucionales.

A continuación, se presentan las principales observaciones de técnica legislativa identificadas en el proyecto de ley analizado:

5.1. En los considerandos se identifica un uso incorrecto y no uniforme de signos de puntuación, particularmente en la colocación de comas inmediatamente después de los considerandos, las cuales, conforme al Manual de Técnica Legislativa, no deben utilizarse en dicha posición. Se observa además que este criterio no se aplica de manera uniforme a lo largo del texto, pues en algunos considerandos se incluye la coma y en otros no, generando inconsistencia formal y afectando la uniformidad y claridad del texto normativo.

5.2. Se observa un uso inconsistente de sangrías y formato a lo largo del documento, tanto en considerandos como en el articulado y disposiciones, lo que contraviene los principios de orden, uniformidad y sistematicidad que exige la técnica legislativa.

5.3. Se advierte el uso de expresiones como “ibid.” en los pies de página, práctica que no resulta adecuada en textos normativos, dado que las referencias deben ser completas y autosuficientes, considerando que las leyes pueden ser citadas o reproducidas de manera independiente.

5.4. Se identifican errores tipográficos y de presentación, tales como comillas sueltas, espacios indebidos antes o después de signos de puntuación y otros detalles formales que afectan la prolijidad del texto y evidencian la ausencia de una revisión editorial mínima.

5.5. Se presentan citas excesivamente extensas en los considerandos, reproduciendo de forma íntegra artículos constitucionales o legales sin necesidad. La técnica legislativa recomienda limitar estas citas a los fragmentos estrictamente pertinentes, a fin de evitar redundancias y sobrecargar innecesariamente la parte expositiva de la norma.

2 Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

5.6. Se observa un uso inconsistente de mayúsculas y minúsculas en términos jurídicos e institucionales, como en la denominación de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual afecta la uniformidad lingüística y la coherencia formal del texto.

5.7. Al final del proyecto se incorporan varias “*DISPOSICIONES GENERALES INNUMERADAS*”, lo cual contraviene las reglas básicas de técnica legislativa, en tanto dichas disposiciones deben encontrarse debidamente numeradas para permitir su correcta identificación, cita y aplicación. El uso reiterado de disposiciones “innumeradas” afecta la sistematicidad del texto normativo y genera confusión en su interpretación.

Adicionalmente, estas disposiciones agrupan materias heterogéneas y de distinta naturaleza jurídica, mezclando en un mismo bloque obligaciones de carácter financiero y tributario (pago del valor del predio, cobro coactivo y embargo), reglas administrativas y procedimentales (responsabilidad de unidades administrativas y convalidación de actos), disposiciones de naturaleza disciplinaria (calificación de faltas administrativas muy graves) y excepciones a regímenes legales generales (inaplicabilidad de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública). Esta acumulación de contenidos diversos en disposiciones generales afecta la coherencia interna del proyecto y dificulta su lectura sistemática.

Asimismo, se introducen reglas sustantivas relevantes —como la habilitación para iniciar procesos coactivos y embargar predios, o la exclusión expresa de la aplicación de un cuerpo legal orgánico— sin una adecuada articulación con el articulado principal ni una justificación expresa en la parte considerativa del proyecto. Finalmente, se observa una redacción categórica, sin delimitación de supuestos, procedimientos ni garantías, lo que puede generar problemas de aplicación práctica y eventuales conflictos con el régimen general del derecho administrativo y disciplinario vigente. En consecuencia, se recomienda reordenar, numerar y sistematizar estas disposiciones, separando claramente las materias que regulan y adecuando su contenido a los principios de técnica legislativa.

En conclusión, la revisión de técnica legislativa del Proyecto de Ley pone de manifiesto la necesidad de fortalecer determinados aspectos formales que inciden en la claridad, coherencia y calidad normativa del texto propuesto. Si bien algunos de estos elementos, considerados de manera individual, podrían subsanarse de forma puntual, su análisis conjunto evidencia la conveniencia de realizar una revisión técnica integral previa a la continuación del trámite legislativo. En tal sentido, se recomienda efectuar una revisión exhaustiva de

técnica legislativa, orientada a reforzar la seguridad jurídica, facilitar la correcta interpretación del articulado y asegurar el cumplimiento de los estándares mínimos requeridos para una adecuada producción normativa

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis efectuado por la Unidad de Técnica Legislativa permite concluir que el Proyecto de Ley cumple formalmente con los requisitos previstos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tales como la presentación de la iniciativa, la incorporación de la ficha de verificación de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como el cumplimiento de los elementos procedimentales exigidos para su ingreso al trámite legislativo. No obstante, este cumplimiento se circunscribe exclusivamente al ámbito formal del proceso legislativo, sin que ello implique, en modo alguno, la validación del contenido sustantivo del proyecto.

En consecuencia, si bien el proyecto cumple con los requisitos formales de admisibilidad desde la perspectiva procedimental, resulta pertinente considerar un replanteamiento de su contenido, orientado a subsanar las observaciones sustantivas formuladas por esta Unidad Técnica, a fin de asegurar que el texto final sea plenamente compatible con la Constitución De la República del Ecuador.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados”, y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, de conformidad con el Artículo 21, número 8, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa, conforme al Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basan en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de

Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el extracto del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Abg. Camila Daniela Hermann Duque

Análisis económico:	Econ. Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados"
PROPONENTE	Asambleísta Eckenner Reader Recalde Álava
FECHA DE PRESENTACIÓN	08 de diciembre de 2025
MATERIA	Régimen Descentralizado
OBJETIVO DEL PROYECTO	<p>El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados" propone la reforma integral del artículo 596 del COOTAD, así como la incorporación de disposiciones relacionadas, con el propósito de establecer un régimen especial de expropiación orientado a la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados que carecen de título de propiedad. La iniciativa atribuye a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos la facultad de impulsar estos procesos mediante declaratorias de utilidad pública, fraccionamiento de predios, determinación del justo precio, adjudicación de lotes y ejecución de cobros a los beneficiarios.</p> <p>El Proyecto regula, además, aspectos vinculados al juicio de expropiación, a la prohibición de enajenar los predios sujetos al régimen especial y a las obligaciones de pago de los adjudicatarios, estableciendo reglas específicas que se apartan del régimen general de expropiación. Asimismo, incorpora disposiciones administrativas y sancionatorias dirigidas a asegurar la continuidad del trámite por parte de las unidades competentes de los gobiernos locales, y define excepciones respecto de la aplicación de otras normas vigentes en materia de expropiación.</p>
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	La iniciativa legislativa parte de un objetivo socialmente relevante: atender la problemática estructural de los asentamientos humanos de hecho y consolidados que, pese a su permanencia en el tiempo, no han accedido a procesos formales de regularización de la propiedad. En ese sentido, el proyecto busca dotar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos de un marco normativo específico que permita intervenir predios ocupados de manera prolongada, regularizar su situación jurídica y adjudicar los lotes resultantes a los poseedores, siempre que se cumplan requisitos mínimos como un período de posesión ininterrumpida y la compatibilidad con la planificación territorial y de uso del suelo.
CONCLUSIONES	<p>El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados" sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Dispone de iniciativa legislativa;</p>

	<ul style="list-style-type: none">b) Se refiere a una sola materia;c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,e) Contiene la expresión clara de los artículos con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe;b) Calificar el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para fortalecer el Régimen de Expropiación Especial de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados”, y,c) Designar para su trámite a la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, de conformidad con el Artículo 21, número 8, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: CDCH

ANEXO 2

“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) PARA FORTALECER EL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN ESPECIAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS”

Proponente: Asambleista Eckenner Reader Recalde Álava

El precitado Proyecto de Ley modifica varios artículos al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización. Los artículos que son objeto de la propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 596.- Expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana. Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.</p> <p>Cada Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades.</p>	<p>Sustitúyase el Art. 596, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por el siguiente texto:</p> <p>Artículo 596. - Expropiación Especial en Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados.- La expropiación especial tiene por objeto única y exclusivamente regular los asentamientos humanos de hecho y consolidados, que cumplan con un mínimo de cinco (5) años de posesión ininterrumpida, con ánimo de señor y dueño, debiendo adjuntarse la sentencia ejecutoriada favorable por expropiación especial en asentamientos humanos de hecho y consolidados, y siempre que no se contrapongan con la planificación territorial, de uso y gestión del suelo de la circunscripción territorial del cantón al que pertenezcan, que serán aquellos que se encuentren ubicados en predios en suelo urbano o suelo rural de expansión urbana.</p> <p>Cuando se haya identificado la existencia previa de asentamientos humanos en los que poseedores no cuenten con un título de propiedad, los gobiernos autónomos descentralizados</p>

~~De manera general, en esta modalidad de expropiación se seguirá el mismo procedimiento expropiatorio previsto en este Código con las siguientes particularidades:~~

~~1. La máxima autoridad podrá disponer administrativamente la ocupación inmediata del inmueble y estará exenta de realizar la consignación previa;~~

~~2. Los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o distritales establecerán la cabida, superficie y linderos del terreno donde se encuentra el asentamiento humano; asimismo, realizarán un censo socio-económico de los habitantes allí asentados y verificarán su calidad de posesionarios de buena fe y el tiempo mínimo de posesión.~~

~~El financiamiento de pago del justo precio a quien pretende ser titular del dominio del inmueble expropiado se realizará mediante el cobro en condiciones adecuadas a los adjudicatarios de los lotes de terreno. El certificado de disponibilidad presupuestaria se sustituirá con el informe de financiamiento emitido por el órgano competente del Gobierno Autónomo Descentralizado;~~

~~3. En la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberá deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios y no tributarios;~~

~~4. El pago del justo precio del inmueble se efectuará mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. El órgano legislativo decidirá el mecanismo y forma de pago. Si se cancela con títulos de crédito, estos serán negociables y podrán ser compensables con las acreencias a favor del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado.~~

~~A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio por metro cuadrado expropiado será determinado en la~~

municipales o metropolitanos, mediante ordenanza aprobada por su órgano legislativo respectivo, establecerán procedimientos para la declaratoria de utilidad pública de los predios de dichos asentamientos.

En tal virtud, la máxima autoridad ejecutiva del gobierno municipal o metropolitano, o su delegado, emitirá la respectiva resolución de adjudicación, la cual podrá emitirse posterior a la declaratoria de utilidad pública siendo este un requisito para la misma.

La resolución de adjudicación y su inscripción en el Registro de la Propiedad constituirán título de propiedad-dominio del predio, debiendo pagarse además el justo precio de este, el cuál será fijado por el GAD correspondiente para la mencionada inscripción. El dominio pleno sobre el predio se perfeccionará únicamente con la inscripción de dicha resolución en el Registro de la Propiedad.

~~ordenanza correspondiente, considerándose al efecto la real capacidad de pago y la condición socioeconómica de los posesionarios, sobre la base del valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien e su plusvalía.~~

~~Previo al pago del justo precio el Gobierno Autónomo Descentralizado deducirá los pagos totales o parciales que los posesionarios hubieren realizado a favor del propietario del terreno, siempre que fueren acreditados con documentos que justifiquen el pago realizado.~~

~~Si quien alega ser el propietario del inmueble que pretende regularizarse lo hubiere lotizado, contraviniendo disposiciones legales, ordenanzas o normas, no tendrá derecho a pago alguno.~~

~~5. Los títulos de crédito así emitidos serán entregados al titular del inmueble, si es conocido según los registros públicos; o se consignarán ante un juez de lo civil en caso de oposición del titular o cuando el dominio esté en disputa o no sean conocidos los titulares del bien expropiado.~~

~~Los lotes adjudicados, quedarán constituidos en patrimonio familiar y no podrán ser enajenados durante un plazo de diez años contados a partir de la adjudicación; luego de lo cual quedará en libertad de enajenarse, siempre y cuando no tenga valores de pago pendientes con el Gobierno Autónomo Descentralizado.~~

~~Le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano la solicitud de inscripción de las resoluciones administrativas ante el registro de la propiedad. Una vez inscritas, serán entregadas a los beneficiarios.~~

~~En caso de existir adulteración o falsedad en la información concedida, la emisión de la resolución y declaratoria en la parte correspondiente es nula.~~

~~En caso de que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano encuentre indicios de prácticas especulativas sobre el uso del suelo,~~

<p>realizará la denuncia pertinente y remitirá copia del expediente a la Fiscalía.</p> <p>6. En los casos de predios que por procesos administrativos hayan pasado a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y que en los mismos se encuentren asentamientos humanos de hecho y consolidado, se podrá realizar la venta directa sin necesidad de subasta a los poseedores del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	
	<p>A continuación del artículo 596, incorpórese un nuevo artículo:</p> <p>Artículo 596.1.- Para la expropiación especial, la declaratoria de utilidad pública será requisito previo para que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano pueda fraccionar el predio sobre el que se encuentra el asentamiento humano de hecho y consolidado, de acuerdo con su real consolidación física y forma de ocupación en cada área, cumpliendo con los procedimientos técnicos y permisos establecidos por la ley. Así también el Gobierno Autónomo Descentralizado definirá el valor del justo del precio del predio donde se encuentra el asentamiento humano y el precio de los lotes resultantes de su fraccionamiento conforme a la ordenanza aprobada y la normativa legal de avalúos y catastros vigente.</p> <p>Artículo 596.2. Prohibición de enajenar los predios. - Una vez realizada y notificada al adjudicatario la declaratoria de utilidad pública y cumpliendo los procedimientos técnicos por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal que hayan sustentado la expropiación especial y permisos establecidos por la ley, se prohíbe al propietario la enajenación de los lotes que hayan sido declarados de expropiación especial, con excepción de las transferencias de dominio que se realicen a favor de los</p>

	<p>poseionarios definidos mediante la ordenanza.</p> <p>Artículo 596.3. Juicio de Expropiación. - En los procesos de expropiación especial previstos en la presente ley, cuando exista oposición al valor determinado como justo precio, la parte interesada podrá accionar el procedimiento judicial correspondiente, conforme lo establece el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).</p> <p>Artículo 596.4. Determinación del Justo Precio en Sentencia. - El valor que se determine en la sentencia ejecutoriada dictada dentro del juicio de expropiación constituirá el justo precio definitivo, y será el monto que deberán cancelar los adjudicatarios de los lotes individuales al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.</p> <p>En los casos en que el valor fijado mediante sentencia sea igual al monto determinado y consignado previamente por la municipalidad o el distrito metropolitano, se continuará con la ejecución del proceso administrativo conforme a los pagos, informes técnicos y disposiciones emitidos para el efecto, observando lo establecido en el artículo 596 de esta ley y en la ordenanza municipal o metropolitana respectiva.</p> <p>Artículo 596.5.- En ningún caso en que el predio haya sido adquirido mediante prescripción adquisitiva de dominio declarada en sentencia judicial, el gobierno autónomo descentralizado no podrá exigir el fraccionamiento del mismo para su inscripción en el registro de la propiedad. La inscripción podrá realizarse con la sola presentación de la sentencia ejecutoriada ante el registro de la propiedad; y cumpliendo los siguientes requisitos:</p> <p>1) Presentación de la sentencia ejecutoriada.</p>
--	---

	<p>2) Se adjunte el levantamiento planimétrico, en caso de haberlo, que consta en la sentencia.</p> <p>3) Pago de alcabala y plusvalía. No podrán ser beneficiarios de la adjudicación quienes hayan participado en prácticas de tráfico de tierras, especulación o fraude en la ocupación del predio</p>
	<p>DISPOSICIONES GENERALES (INNUMERADA). –</p> <p>Realizada la expropiación especial e inscrita la ordenanza respectiva en el registro de la propiedad, los adjudicatarios de los lotes individuales deberán de forma obligatoria cancelar la totalidad del valor que le corresponda por la misma a la municipalidad, sin que pueda eximirse de dicho pago por ningún motivo. En caso de que el adjudicatario no cancele el valor del predio adjudicado, el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano iniciará el proceso coactivo en contra del incumplido, pudiendo embargar el predio a su favor.</p> <p>(INNUMERADA). - La unidad administrativa competente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano será responsable de garantizar la tramitación oportuna y continua del proceso de expropiación especial. En consecuencia, no podrá suspender, retardar ni omitir injustificadamente las actuaciones administrativas necesarias para su desarrollo. Los actos administrativos emitidos dentro del proceso deberán ser convalidados cuando presenten vicios subsanables, conforme a lo previsto en el artículo 102 del Código Orgánico Administrativo, sin que proceda su anulación indebida. El incumplimiento de estas disposiciones constituirá falta administrativa muy grave del servidor público responsable, conforme a la normativa que regula el régimen disciplinario del servicio público.</p>

	<p>(INNUMERADA). - Como excepción, en los procesos de expropiación especial sujetos al Artículo 596 del COOTAD, no serán aplicables las reglas de expropiación establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sino las establecidas en la presente norma y las pertinentes para la tramitación del juicio de expropiación contenidas en el Código Orgánico General de Procesos.</p>
	<p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA:</p> <p>Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a partir de la publicación de la presente reforma en el registro oficial tendrán un plazo de ciento veinte días (120) días improrrogables para reformar o emitir las ordenanzas municipales correspondientes a la expropiación especial de asentamientos humanos de hecho y consolidados que armonicen el ordenamiento jurídico vigente. Dado y suscrito a lo xxxx días del mes</p>

Elaborado por: Deybi Delgado Campaña