

Resolución 030-COT-2020

ANÁLISIS Y PROPUESTAS RELACIONADAS AL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS Y CANCELACIÓN DE HIPOTECAS EN LOS CASOS AHHYC EN PROCESO DE REGULARIZACIÓN

Al respecto, en base a las reuniones mantenidas con las Administraciones Zonales, las solicitudes de información a la UERB y Administraciones Zonales, así como el análisis de la normativa vigente, es preciso indicar lo siguiente:

.a). Considerando que la figura de cancelación de hipotecas se encuentra establecida en la norma, tanto en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, aprobado mediante Ordenanza 001, sancionada el 29 de marzo del 2019, en su artículo IV.7.75 y artículo IV.7.76; así como también en la Resolución Nro. C 0319 de fecha 18 de mayo de 2011, se destaca lo siguiente:

- Respecto a la cancelación de hipoteca, en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo IV.7.76 se contempla: “La garantía hipotecaria será cancelada una vez que se hayan ejecutado la totalidad de las obras de infraestructura. Sin embargo, de lo establecido se podrá autorizar la cancelación parcial de la misma en los siguientes casos:
 - a. Cuando se haya ejecutado hasta un 70% de la totalidad de las obras.
 - b. Cuando la solicitud de cancelación parcial de garantía hipotecaria corresponda a una etapa del asentamiento regularizado.La Administración Zonal correspondiente será la entidad encargada de realizar este procedimiento.”
- Mediante Resolución Nro. C 0319 de 18 de mayo de 2011, se delega a las Administraciones Zonales la competencia para resolver las solicitudes de levantamiento de prohibiciones de enajenar impuestas por el artículo 291 (281) de la Ley Orgánica de Régimen municipal derogada, así como también la cancelación y subrogación de hipotecas impuestas en garantía de obras. (para el caso de las obras de urbanizaciones)
- En las ordenanzas que regularizan los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados (AHHYC) generalmente han establecido que el Departamento de Fiscalización y el de Obras Públicas de la Administración Zonal respectiva, emitirán un informe técnico que verifique el avance de las obras, de manera semestral. Su informe favorable final será indispensable para levantar la hipoteca.

De tal manera, existe claridad respecto a la competencia de las Administraciones Zonales en relación a la cancelación de hipotecas impuestas sobre los AHHYC, inclusive el procedimiento que se debe seguir ya que éste puede basarse en lo contemplado en la Resolución Nro. C 0319 de 18 de mayo de 2011; no obstante, no ocurre lo mismo respecto al cálculo de la multa.

.b). En relación a la multa por incumplimiento en la ejecución de obras, existen varios tipos de disposiciones en las ordenanzas metropolitanas de regularización de AHHYC, respecto de las cuales no existe confusión en la instancia a cargo de su determinación que en este caso es la Administración Zonal; no obstante, existe poca claridad normativa en varios aspectos referentes a cómo determinar la multa, tal es así que:

- En las disposiciones que establecen que “En caso de retraso en la ejecución de obras de urbanización, los copropietarios (...) pagarán a la Municipalidad en calidad de multa, el uno por mil por cada día de retraso, calculado del costo de las obras no ejecutadas”, no existe claridad en:

- .a. Cómo se fija la multa cuando no existe un cronograma valorado de los trabajos a ejecutarse (se debe tomar en cuenta que los valores variarán en el tiempo hasta que concluya la obra).
- .b. Igualmente, mientras la obra no esté concluida no se puede fijar el valor total de la multa.

- Por otro lado, las Administraciones Zonales han indicado que podrían calcular el costo de la obra a la fecha de inspección (refiriéndose a las obras de vialidad: aceras, calzada y bordillos); no así, el costo de las obras de alcantarillado, agua potable o luz eléctrica.
- Cuando no se ha informado a la Administración zonal (o esta no ha levantado un informe) respecto a la culminación de la ejecución de la obra, se desconoce tanto la fecha de su terminación como el tiempo que transcurrió desde que finalizó su plazo hasta que terminaron todas las obras, por lo que no se puede fijar el valor de la obra faltante.
- De igual manera, existen disposiciones que no definen de manera clara y precisa las circunstancias fácticas y los mecanismos a partir de los cuales se determinarán las multas, tal como las que contemplan que “*en caso de retraso en la ejecución de las obras civiles y de infraestructura, los socios del inmueble sobre el cual se ubica el asentamiento humanos de hecho y consolidado de interés social denominado(...), se sujetará a las sanciones contempladas en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano*”.

Con estos antecedentes, es preciso indicar que la falta de normativa que establezca con claridad la tipicidad para la determinación de las multas por incumplimiento del plazo en la ejecución de las obras, no puede ser subsanada a través del procedimiento realizado por el ejecutivo metropolitano, pues ante un vacío normativo de este tipo, se recomienda reformar la normativa a fin de cumplir con los principios de tipicidad e irretroactividad principalmente, contemplados en los arts. 29 y 30 del Código Orgánico Administrativo.

Art. 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva.

Art. 30- Principio de irretroactividad. Los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

(1) PROPUESTAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS Y CANCELACIÓN DE HIPOTECAS:

En atención a la mesa de trabajo con la Comisión de Ordenamiento Territorial se elabora una propuesta de procedimiento, para lo que previamente se debe indicar lo siguiente:

.a. La determinación de la multa por incumplimiento en la ejecución de obras debe basarse en la normativa vigente, de forma clara y precisa, que no de lugar a la discrecionalidad o analogía, por tanto al existir vacíos normativos en la determinación de la multa, estos no pueden ser subsanados a través de un procedimiento.

.b. La normativa vigente contenida en el Código Municipal, ordenanzas de regularización y resoluciones del Concejo Metropolitano, reconocen las competencias de las Administraciones Zonales en el procedimiento respecto a la cancelación de garantías hipotecarias, en razón de que se determina que la Administración Zonal correspondiente será la entidad encargada de realizar el procedimiento. De la misma manera se dispone que realizarán el seguimiento en la

ejecución y avance de las obras civiles y de infraestructura hasta la terminación, para lo cual se emitirá un informe técnico tanto del departamento de fiscalización como del departamento de obras públicas.

.c. Si bien la SGCTYPC es la autoridad que coordina las actividades y supervisa desde la perspectiva programática a las Administraciones Zonales; sin embargo, el ámbito sectorial está bajo la rectoría de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en tanto es la encargada de la regulación urbanística y de gestión de suelo, de los instrumentos de planificación metropolitana, los programas de intervención física asociados al mejoramiento de los sistemas públicos de soporte, etc.

.d. Respecto a la cancelación de garantías, el Código Municipal en su artículo IV.7.75 establece que se *“podrá autorizar la cancelación parcial cuando se haya ejecutado hasta un 70% de la totalidad de las obras”*, lo que no especifica es que, si este 70% de las obras que se refiere, es sobre la vía donde está ubicado el predio o respecto a la totalidad de la obra del asentamiento. De referirse al 70% de la totalidad de las obras en el AHHYC implicaría que, cuando este 70% esté cumplido, la cancelación no sea parcial sino podría ser total.

En tal razón, el Código Municipal respecto a la cancelación de las garantías hipotecarias en los AHHYC otorga un tratamiento distinto al establecido para las urbanizaciones conforme la Resolución Nro. C 0319 del Concejo Metropolitano, en la cual se dispone que para el levantamiento parcial de la hipoteca o prohibición de enajenar por obras, debe estar ejecutado el 100% de las obras sobre la calle donde está ubicado el lote; y, sobre el barrio el 60%.

.e. De la información proporcionada por las Administraciones Zonales se evidencia que la dificultad para atender oportunamente los levantamientos de hipotecas se da a partir de la falta de personal en la Administraciones Zonales para poder cumplir con los informes semestrales respecto al avance de las obras que, a su vez, repercute en la imposibilidad de determinar las multas a partir de las inspecciones.

Creemos que el espíritu de la normativa metropolitana, al establecer las multas por incumplimiento en el plazo de la ejecución de las obras, nunca fue perjudicar de alguna manera a los administrados o a un grupo de ellos sino incentivar la pronta ejecución de las obras, por lo que es necesario analizar desde un enfoque integral (técnico, social, económico incluso político) si la normativa es suficiente para una aplicación eficaz y eficiente o por el contrario, si debería impulsarse una reformatoria o una resolución del Concejo.

Además, identificar cómo se procede a ejecutar el cobro de las multas cuando éstas puedan llegar a valores que los administrados no podrán pagar, siendo deber de los funcionarios municipales ejecutar los procesos administrativos para el cobro y que muy probablemente desemboque en embargo de bienes y remate que muy posiblemente será el mismo bien constante en el Asentamiento Humano de Hecho, de tal manera negándole el derecho constitucional a una vivienda digna.

Para el efecto, se presenta las siguientes propuestas de procedimientos:

(1.a) PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS (AHHYC) EN PROCESO DE REGULARIZACIÓN

SECCIÓN I.- NORMAS GENERALES

Art. (...)- **De las facultades de la Administración Zonal:** Conforme a la normativa metropolitana, en relación a la ejecución de obras y cancelación de hipotecas en los procesos de regularización de los AHHYC, la Administración Zonal respectiva tiene las siguientes facultades:

1. Realizar el seguimiento y control de la ejecución de las obras;
2. Conceder la ampliación del plazo para la ejecución de las obras;
3. Determinar las multas por retraso en la ejecución de obras, en ejercicio de la potestad sancionatoria; y,
4. Cancelación de hipotecas.

Art. (...)- **Del seguimiento y control de la ejecución de las obras:** La Administración Zonal a través de sus áreas técnicas: de fiscalización y/o de obras públicas, realizarán el seguimiento a la ejecución y avance de las obras de urbanización hasta la terminación de las mismas.

En cumplimiento de esta competencia, se levantarán los informes técnicos respectivos que identifiquen el avance conforme cronograma valorado; y, serán puestos en conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El informe favorable del cumplimiento de obras, es fundamental para cancelar la hipoteca.

El seguimiento y control será periódico, conforme lo contemple la respectiva ordenanza de regulación del AHHYC. En caso de no haberse determinado una periodicidad específica de esta facultad, se lo hará al menos una vez al año.

Art. (...)- **De la ampliación del plazo para la ejecución de las obras.-** a solicitud del representante del AHHYC o de la mayoría de los copropietarios, la Administración Zonal resolverá las solicitudes de ampliación de plazo para la ejecución de obras civiles o de infraestructura.

La solicitud deberá ser presentada al menos con tres meses de anticipación de la conclusión del plazo establecido, deberán exponer los motivos o justificaciones que han impedido cumplir con el plazo inicial.

Será responsabilidad de la Administración Zonal, el notificar con 6 meses de anticipación a la terminación del plazo establecido, al representante y/o copropietarios del AHHYC, a través de medios telemáticos o por escrito.

Art. (...)- **De la determinación de multas por retraso en la ejecución de obras:** el ejercicio de la potestad administrativa para la determinación de la multa por retraso del plazo de ejecución de las obras, estará a cargo de la máxima autoridad de la Administración Zonal. Para la determinación de la multa, se tomará en cuenta los informes técnicos y jurídicos presentados por las unidades competentes.

Con el pago de la multa, no se cancela la hipoteca establecida como garantía de ejecución de obras, salvo que cubra el cumplimiento de la obra en el porcentaje de 60%.

Art. (...)- **Cancelación de hipotecas:** a partir de la garantía de ejecución de las obras establecidas en la ordenanza metropolitana, los lotes quedan gravados con primera, especial y preferente hipoteca a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Para la cancelación de la hipoteca, se requerirá el informe técnico favorable del cumplimiento de obras, emitido por la unidad de fiscalización y/o de obras públicas; así como el informe legal, previo a la sanción de la resolución por parte de la máxima autoridad de la Administración Zonal.

SECCIÓN II.-DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS POR RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS

Art. (...)- **De la unidad competente para la iniciación del procedimiento administrativo sancionador.-** La unidad de la Administración Zonal competente para la iniciación de este procedimiento administrativo será la Dirección de Gestión del Territorio a través de la unidad de Fiscalización, que tendrá a su cargo la realización del informe técnico que deberá contener: los

antecedentes, la referencia a los informes previos, la determinación del incumplimiento del plazo, y los valores que correspondan a la multa.

Para la determinación de la multa se tomará en cuenta el cronograma valorado de obras, el plazo de ejecución y las prórrogas de plazo que se hubieren concedido, conforme lo determinado en la ordenanza de regularización correspondiente.

Art. (...).- **Aplicación de la multa:** para la determinación de la multa se tomará en cuenta lo contemplado en cada una de las ordenanzas de regularización de los AHHYC, entre lo que se puede destacar:

1. El uno por mil por cada día de retraso, calculado de las obras no ejecutadas.
2. Los días de retraso en la entrega de infraestructura y el monto de inversión faltante conforme cronograma valorado, bajo la siguiente fórmula:

Multa: $A * B$

A: Número de días de retraso entrega de infraestructura (fecha de terminación menos fecha de plazo incluido prórrogas)

B: Monto de inversión faltante conforme cronograma valorado

El costo actualizado se entenderá como el monto de inversión según cronograma valorado * % de inflación anual a la fecha de término de infraestructura.

Nota 1: no aplica si la infraestructura no es entregada

Nota 2: No existe claridad normativa respecto al momento a partir del cual debe calcularse la multa. Porque podría calcularse al momento de la inspección que podría ser en el primer semestre, en relación a las obras no ejecutadas (respecto a la fórmula $1*1000$), al momento de la entrega de la obra final (tomando en cuenta el plazo y el cronograma valorado- determinando con efecto retroactivo), al momento de solicitar la cancelación de la hipoteca, entre otros. Es preciso destacar, que el procedimiento administrativo no puede llenar vacíos normativos en cuanto a la tipicidad, o vacíos técnicos como el cronograma valorado, de lo contrario se estaría actuando sin base legal y de forma discrecional.

Art. (...).- **De la determinación proporcional de la multa:** Del monto total a pagar por concepto de multa, se prorrateará entre todos los copropietarios.

La unidad de Fiscalización solicitará a la unidad de Catastros de la Administración Zonal se remita los nombres completos, números de cédula y de predios de todos los propietarios que integran dicho AHHYC. El valor a pagar por concepto de multa, no podrá exceder el 50% del valor las obras conforme a su cronograma valorado.

Art. (...).- **Remisión a la Dirección Financiera:** Con los informes correspondientes que establezcan la multa, por incumplimiento de las obras de urbanización, la o el Administrador Zonal remitirá a la Dirección Financiera la determinación de las multas a fin de que el título de crédito respectivo sea emitido y se proceda a su cobro, incluso por la vía coactiva

Art. (...).- **Prescripción.-** de acuerdo al Código Municipal y la normativa nacional vigente, las infracciones y sanciones administrativas prescribirán según lo dispuesto en la normativa respectiva, pero en ningún caso podrá ser mayor de cinco años.

El plazo de prescripción de las infracciones administrativas comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de conductas continuas en el tiempo, desde la fecha en que la infracción hubiere sido conocida por la autoridad competente. Se interrumpirá la prescripción desde la fecha en que se notifica el inicio del procedimiento sancionador, reanudándose el cómputo del plazo de prescripción si el expediente sancionador hubiere caducado.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución en firme.

(1.b) PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA NORMATIVA METROPOLITANA PARA RESOLVER LAS SOLICITUDES DE LEVANTAMIENTO DE HIPOTECAS IMPUESTAS A LOS PREDIOS EN GARANTÍA DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE LOS AHHYC, A FAVOR DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

Con la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización, en el año 2010, se estableció la figura de la expropiación especial, determinada en el artículo 596, figura legal cuya finalidad es la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados.

Así mismo, el artículo 486 ibídem de la Potestad de Partición Administrativa, determina cuando por resolución del órgano legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se requiera para regularizar y legalizar asentamientos humanos consolidados de interés social ubicados en su circunscripción territorial en predios que se encuentren proindiviso, la alcaldesa o el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, de oficio o a petición de parte, estará facultado para ejercer la Partición Administrativa.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, consciente de la problemática que estaban viviendo muchas familias ecuatorianas ubicadas dentro de su circunscripción territorial, incorpora a la estructura orgánica del MDMQ, la Unidad Especial “Regula Tu Barrio”, entidad encargada de gestionar procesos tendientes a regularizar aquellos asentamientos humanos de hecho y consolidados que se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito, siguiendo para el efecto un proceso socio organizativo, legal y técnico, que permita determinar el fraccionamiento de los lotes, en cada asentamiento; y, por tanto, los beneficiarios del proceso de regularización.

Desde la creación de la Unidad Especial Regula tu Barrio, se han regularizados alrededor de 600 barrios convirtiéndose el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el pionero en la aplicación de la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización. Sin embargo, la mayoría de los barrios no han podido realizar el levantamiento de hipotecas de los predios, en la mayoría de los casos por la falta de recursos económicos, lo que ha impedido la ejecución de las obras de infraestructura, dentro de los plazos establecidos en las ordenanzas de aprobación.

El Concejo Metropolitano expidió la Resolución Nro. C 0319 de fecha 18 de mayo de 2011, en la cual resuelve: Delegar a los Administradores Zonales la competencia para resolver las solicitudes de levantamiento de prohibiciones de enajenar impuestas por el artículo 291 (281) de la Ley Orgánica de Régimen municipal derogada, así como también la cancelación y subrogación de hipotecas impuestas en garantía de obras de urbanización.

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, aprobado mediante Ordenanza 001, sancionada el 29 de marzo del 2019, en su artículo IV.7.75 y artículo IV.7.76 establece el procedimiento para cancelación de garantía hipotecaria y subrogación de la ejecución de las obras de infraestructura.

En virtud de las normas antes citadas, tanto del Código Municipal como de la Resolución No. C 0319, a fin de plantear un procedimiento en específico para la cancelación de hipotecas de las

obras de infraestructura de los asentamientos regularizados en el Distrito Metropolitano de Quito, este contemplaría lo siguiente:

Artículo 1.- Competencia.- *Las Administraciones Zonales, con base en la normativa vigente especialmente en la contenida en los artículos IV.7.75 y IV.7.76 en el Código Municipal, tendrán la facultad para resolver las solicitudes de levantamiento de prohibición de enajenar, así como también las solicitudes de cancelación y subrogación de hipotecas impuesta en garantía de obras de urbanización, en los siguientes casos:*

a) Cuando las obras de infraestructura se hayan ejecutado en el 70 % sobre la totalidad de las estas, previo informe de la Unidad de Fiscalización de la Administración Zonal correspondiente, sin perjuicio del Acta - Entrega Recepción definitiva de la totalidad de obras de urbanización; y,

b) De manera general y cuando el objeto del levantamiento de prohibición de enajenar, sea la venta del inmueble, para con su producto afrontar enfermedades terminales y/o catastróficas del propietario, cónyuge, compañera en unión de hecho o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, o, cuando el propietario sea persona de la tercera edad.

Artículo 2.- Requisitos de la solicitud.- *La solicitud deberá contener la información completa del predio gravado, incluyendo el nombre del o los propietarios, número de predio, clave catastral, número de lote, ubicación y barrio al que pertenece.*

A la solicitud deberá acompañarse una copia de la escritura de compraventa del predio gravado, la carta de pago del impuesto predial correspondiente al año fiscal en curso, y el certificado de gravámenes original y actualizado del predio.

Para el caso de que el peticionario haya adquirido otro bien, deberá presentar una copia de la escritura de compraventa o un certificado de gravámenes que demuestre que es legítimo propietario de este bien que brindará mejores condiciones de vida. Si con el producto de la venta del predio gravado se va a adquirir un bien que brinde mejores condiciones, se deberá presentar una promesa de compraventa que certifique dicha adquisición.

En caso de que el peticionario pretenda realizar mejoras en el mismo predio, deberá presentar la copia de un documento que acredite la obtención de un crédito, el cual será utilizado en las mejoras de dicho bien

En los casos de enfermedades terminales y o catastróficas, el propietario del inmueble deberá presentar una certificación de la institución médica tratante, la cual deberá ser convalidada por la Secretaría Metropolitana de Salud o el IESS. Además, se contará con un estudio socioeconómico del peticionario y del entorno familiar, emitido por la Coordinación de Desarrollo Comunitario y Participación Ciudadana de la Administración Zonal correspondiente.

Para los casos en que se aplique el artículo 291 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente a la fecha, de celebración de contratos de compraventa, se requerirá únicamente el informe legal de la Dirección Jurídica de la Zona, en el cual se verificará que los justificativos presentados cumplen con la presente resolución.

Artículo 3.- Informe legal.- *Elaborado el informe técnico de porcentajes de avance de obras, el expediente será remitido a la Dirección Jurídica de la Administración Zonal, para que emita el informe legal pertinente sobre la petición formulada por el recurrente, teniendo en*

consideración los datos constantes en el informe técnico y, el pronunciamiento del representante legal del barrio que servirá como referencia pero no será vinculante.

Artículo 4.- Resolución.- *Una vez emitido el informe legal, el Administrador o Administradora Zonal, mediante resolución, comunicará al Registro de la Propiedad, para que se levante él o los gravámenes autorizados, siendo éste el único y suficiente documento para el efecto.*

De igual forma, el Administrador o Administrador Zonal, en función de la conveniencia de la Municipalidad podrá autorizar la subrogación de hipoteca, siempre que el predio sobre el rural se solicita la subrogación no se encuentre prohibido de enajenar.

Artículo 5.- Apelación.- *Los usuarios podrán apelar a las resoluciones desfavorables de las Administraciones Zonales ante el Concejo Metropolitano, a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial, sobre los expedientes resueltos acerca de los levantamientos de prohibición de enajenar, cancelación y subrogación de hipoteca.*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA:

Las Administraciones Zonales remitirán a las Comisiones de Ordenamiento Territorial un informe semestral o anual, conforme a los casos atendidos, con el extracto de expediente resueltos respecto de levantamiento de prohibición de enajenar, cancelación y subrogación de hipoteca.

(2.) RECOMENDACIONES:

El proceso que ha venido impulsando la Comisión de Ordenamiento Territorial a partir de requerimientos de información y fiscalización respecto a la temática que se aborda en el presente documento, ha propiciado la oportunidad de analizar la eficacia de la norma. A partir de lo cual, se puede plantear recomendaciones y alternativas que ponemos a consideración de la Comisión de Ordenamiento Territorial:

.1. Analizar la pertinencia de mantener la multa, en medida de la efectividad que tiene respecto a incentivar la ejecución de las obras en el plazo determinado, y de igual manera, respecto a la posibilidad de ser cobrada.

.2. Por otro lado, analizar la necesidad de establecer límites a la multa para garantizar su proporcionalidad, en tanto se podría establecerse límites en relación al monto máximo en referencia al valor de la obra, o el número de años transcurridos, etc. De igual manera, se podría establecer un monto fijo por cada año que transcurra.

.3. De acuerdo al Código Municipal el plazo de ejecución para las obras de infraestructura es de cinco años, con posibilidad de una prórroga por 5 años más.

Por lo tanto, según el Código Municipal, los AHHYC tienen hasta 10 años como máximo para cumplir con la normativa.

Sin embargo, las ordenanzas de regularización plantean menor tiempo de acuerdo al número de obras por ejecutar. En tal razón, por la actual situación de la pandemia COVID-19, se podría trabajar en una normativa que plantearía una extensión adicional y excepcional para la ejecución de obras.

En las ordenanzas debe incluirse la responsabilidad de las Administraciones Zonales para la notificación previa al AHHYC, con al menos tres meses a su culminación, a fin de que pueda acogerse a la prórroga una vez cumplido el plazo inicial, etc.

.4. Identificar los distintos escenarios que se pueden presentar respecto al cumplimiento de las obras, y estructurar alternativas que permitan dar solución y que garanticen legalidad y legitimidad en la toma de decisiones. Escenarios tales como:

- Cuando las obras de infraestructura no han iniciado y el plazo de construcción (y prórroga) ha concluido

- Cuando las obras se iniciaron pero no lograron culminarse hasta la finalización del plazo (y prórroga)
- Cuando las obras se finalizaron y no fueron reportadas a las Administraciones Zonales
- Cuando las obras se finalizaron dentro del plazo y fueron notificadas a las Administraciones Zonales

Debido a que existen algunos vacíos que no permiten determinar de manera específica qué se debe hacer en muchos de los casos, se recomienda lo siguiente:

- Respecto a las obras de infraestructura que no han iniciado y el plazo de construcción (y prórroga) ha concluido: se pueden aplicar los literales a. o c. del Artículo IV.7.72 del Código Municipal, los cuales implican intervención municipal para la ejecución de las obras de infraestructura.

Debido a que la norma no establece si la prórroga de plazo se puede pedir después de finalizado el plazo inicial; se podría plantear una transición normativa para otorgar una prórroga de 5 años (de acuerdo al Código Municipal), contados a partir de la fecha en la que finalizó el plazo de ejecución.

Con esto, dependiendo de la modalidad de intervención municipal que se impulse conforme al Artículo IV.7.72, las entidades municipales procederían a realizar una planificación para incluir estas obras en sus presupuestos considerando que el Código Municipal determina lo siguiente en el literal a). del art. IV.7.72:

“ (...) El Municipio y las empresas metropolitanas de forma obligatoria deberán colocar en su presupuesto anual un rubro específico que cubra la dotación de servicios básicos realizados por ellas, para los sectores que han sido sujetos de proceso de regularización, inversiones que se recuperan a través de la recaudación de la contribución especial de mejoras, conforme a lo determinado en el artículo 569 del COOTAD”.

En este caso, se debe aclarar si procede o no el cobro de multas por incumplir las obras, ya que, al no haberse iniciado, no existe presupuesto sobre el cual calcular las multas. Además, si el Municipio pasa a realizar la obra, no procedería que se cobre una multa sobre las obras municipales.

- Cuando las obras se iniciaron pero no lograron culminarse hasta la finalización del plazo (y prórroga): en este caso, si es que no se ha solicitado una prórroga se puede otorgar extensiones de plazo de cinco años contados a partir de la fecha en la que finalizó el plazo de ejecución.

En caso de que se haya pedido prórroga y no se hayan culminado las obras, de acuerdo a la normativa, el cobro de la multa solo podría realizarse una vez finalizada la obra. Adicionalmente, no existe una claridad en la normativa que determine cómo calcular el valor de las multas, ya que los valores de las obras varían en el tiempo.

- Cuando las obras se finalizaron y no fueron reportadas a las Administraciones Zonales: en este caso, debido a que no se puede determinar si se cumplió o no el plazo, resulta muy complejo determinar una multa. Además, reconociendo que la administración pública tendría la carga de la prueba teniendo que demostrar que no se cumplió con el plazo en la ejecución de la obra, de tal manera, el escenario se vuelve más complejo. Por otro lado, se debería conocer el estado de avance de la obra en el momento que supuestamente se cumplió el plazo para cobrar la multa en base al porcentaje de construcción faltante.
- Cuando las obras se finalizaron dentro del plazo y fueron notificadas a las Administraciones Zonales: en este caso, no existen multas para cobrar.

.5. Con lo antes expuesto, se puede evidenciar que existen ciertos vacíos en la normativa que afectan a la claridad respecto a la actuación de la administración pública, lo que puede conllevar a cierta discrecionalidad al momento de tomar decisiones.

Por este motivo, se plantea la necesidad de impulsar una revisión e identificación de vacíos normativos y/o reglamentarios para que a través de la propuesta de normativa que viene trabajando la Comisión de Ordenamiento Territorial, se pueda atender de forma eficiente y eficaz los procesos de regularización de los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados.

.6. De igual manera, se recomienda una revisión-reforma a la Resolución C0319, con el fin de que se pueda abarcar a un mayor número de casos relacionados con la posibilidad del levantamiento del gravamen a favor de la municipalidad que no se encuentran contemplados en la resolución actual, como los siguientes:

- a.- Por derechos hereditarios.
- b.- Por disolución de la sociedad conyugal.
- c.- Por mejora de vivienda.

En la mencionada norma, se establece que se deberá adjuntar el certificado de avance de obras de urbanización emitido por el representante del barrio, requisito que debe ser revisado pues, al menos no debería ser vinculante, considerando que, quien debe emitir es certificado debería ser el Departamento Técnico de Gestión de Territorio de las respectivas Administraciones Zonales, en concordancia con las facultades que establece la Constitución y el COOTAD en materia de uso y gestión de suelo, por lo que la exigencia de este certificado del "presidente del colectivo" lo que hace es duplicar el informe de la propia municipalidad.

<u>Funcionarios</u>	<u>Área de la SGCTYPC</u>	<u>Fecha</u>
Diego Pérez	Director DMGT	12/02/2021
Mariangel Muñoz	Coordinadora jurídica	18/02/2021
Néstor Freire	Técnico DMGT	12/02/2021
Fausto Pardo	Analista legal	17/02/2021