

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

Asunto: Informe jurídico para restitución de inmueble municipal entregado en comodato Exp. PM. Nro. 2020-00480

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

Señora Secretaria General (E):

De conformidad con la Resolución A004, de 17 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano y la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 0000096, de 27 de mayo de 2019, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano (E), emito el siguiente informe jurídico:

1. Objeto y alcance

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DMGBI-2020-1228-O, de 06 de julio de 2020, la Directora Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles (E), solicitó a Procuraduría Metropolitana remita para conocimiento de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, el criterio legal de su competencia para alcanzar del Concejo Metropolitano de Quito, la reversión del comodato precario del inmueble ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y Av. Ajaví, barrio/sector Mayorista, parroquia Solanda, entregado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a favor de la ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE LA ZONA SUR DE QUITO, mediante escritura celebrada del 27 de junio de 1994, ante la Doctora Ximena Moreno de Solines, Notaria Segunda del cantón Quito, e inscrita en el Registro de la Propiedad el 25 de agosto de 1994, y su aclaratoria según escritura pública otorgada el 7 de enero del 2000, ante el Notario Noveno del Cantón Quito Doctor Fausto E. Mora, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito, el 24 de marzo de 2000.

2. Antecedentes

1. El Concejo Metropolitano de Quito (el «Concejo») en sesión pública ordinaria realizada el día 13 de mayo de 1991, resolvió autorizar la entrega en comodato precario de un lote de terreno municipal, ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y calle Balzar, a favor de la Asociación de Empresarios de la Zona Sur de Quito (la «Asociación»), para destinarlo a un local de interés social. Esta autorización se perfeccionó con la suscripción de la escritura otorgada el 8 de julio de 1991 e inscrita el 17 de septiembre del mismo año.
2. Posteriormente, el Concejo en sesión pública ordinaria realizada el 29 de marzo de 1994,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

resolvió dejar sin efecto la entrega del comodato mencionado anteriormente, y en su sustitución, entregó en comodato a la Asociación, un inmueble ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y Ajaví, con una superficie de 4.450 m², cuya hoja topográfica referencial es la 31305.

3. Mediante escritura celebrada del 27 de junio de 1994, en la Notaria Segunda del cantón Quito, inscrita el 25 de agosto del mismo año, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (el «Municipio») y la Asociación, resciliaron la escritura de 08 de julio de 1991, y a su vez el Municipio entregó en comodato a favor de la Asociación el inmueble de propiedad municipal ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y Ajaví, de una superficie de 4.450 m², para ser destinado a la implantación de la sede social, la misma que contará con entre otros servicios con un centro médico gratuito para obreros de las empresas, y áreas de funcionamiento administrativo de la Asociación.
4. Mediante escritura pública aclaratoria otorgada el 7 de enero del 2000, ante el Notario Noveno del Cantón Quito, inscrita el 24 de marzo del 2000, el Municipio y la Asociación, en la cláusula segunda, aclaran que el uso que se le dará al inmueble entregado en comodato precario es el siguiente: Construcción de la Sede Social, áreas de funcionamiento administrativo de la Asociación y Coordinación con la Universidad del Sur, para el equipamiento de una sala de computación con los siguientes equipos: 23 CPU, 37 monitores, 6 monitores CPU, 48 teclados, 14 terminales, 5 impresoras; 3 mouses, 1 módem, 2 floppy externos y equipos de laboratorio para mantenimiento, que serán instalados en dicho centro superior. Además, en la cláusula tercera, el Municipio y la Asociación, se ratifican en las demás cláusulas de la escritura de comodato precario o préstamo de uso celebrada el 27 de junio de 1994 inscrita el 25 de agosto del mismo año.

3. **Informes técnicos de la Administración Zonal Eloy Alfaro, Dirección Metropolitana de Catastro y Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles**

1. Mediante Memorando No. AZEA-DJ-2019-218 de 26 de junio de 2019, la Abg. Johanna Espinosa, Directora Jurídica de la Administración Zonal Eloy Alfaro, informa que en la inspección realizada el día 26 de octubre de 2018, por un funcionario de la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, se ha comprobado que existen varias construcciones destinadas a oficinas, sala de capacitaciones, sala de espera, baños, además se ha comprobado que no existe un Centro Médico gratuito para los obreros de las empresas, existen oficinas utilizadas como bodegas y parte del predio está destinado a parqueadero y cancha deportiva, lo que significa el incumplimiento del objeto del comodato. Por lo expuesto, y por cuanto se ha dado estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa municipal enunciada, la Dirección Jurídica, emite Informe legal favorable para realizar la reversión de la Resolución del Concejo Metropolitano y la resciliación de la escritura de comodato, del predio No. 100551, clave catastral 31305-14-001, ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz, parroquia Solanda, Barrio Mercado Mayorista.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

2. Con Memorando No, AZEA-DGT-UTYV-2019-0176 de 20 de junio de 2019, el Arq. Xavier Molina, Jefe de la Unidad de Territorio y Vivienda de la Administración Zonal Eloy Alfaro, emitió criterio favorable para la reversión de la resolución del Concejo Metropolitano y a la resciliación de la escritura otorgada por el Ilustre Concejo Municipal de Quito a favor de la Asociación de Empresarios del Sur en base de los informes técnicos y legal estableciendo que en la escritura de contrato aclaratoria en la cláusula segunda determina que el uso debe ser para la construcción de la sede social, áreas de funcionamiento administrativo y el equipamiento de una sala de computación, lo que se pudo apreciar en la inspección es que se ha procedido a la construcción de la sede social y las áreas de funcionamiento administrativo, pero no se observó que el aula de computación se encuentre en funcionamiento, lo sí existe es una bodega con equipos de computación apilados.
3. Mediante Oficio No. AZEA-DGT-UTYV-2019-4190, de 16 de julio de 2019, el Arq. Juan Gabriel Guerrero, Administrador de la Zona Eloy Alfaro (E), informó que se procedió a realizar la inspección al inmueble y se puede apreciar una edificación en planta baja con estructura de madera y una cubierta de asbesto cemento con terrazas inaccesibles, en el mencionado espacio se puede observar que en la actualidad se encuentran desarrollando las actividades por parte de la Asociación de Empresarios del Sur, quienes han implementado una aula de capacitación, una oficina, una sala de estar, una bodega, baños para hombres y mujeres. En razón de lo expuesto emite criterio favorable para la reversión de la resolución del Concejo Metropolitano y a la resciliación de la escritura otorgada por el Ilustre Concejo Municipal de Quito a favor de la Asociación de Empresarios del Sur en base de los informes técnicos y legal estableciendo que en la escritura de contrato aclaratoria en la cláusula segunda determina que el uso debe ser para la construcción de la sede social, áreas de funcionamiento administrativo y el equipamiento de una sala de computación, lo que se pudo apreciar en la inspección es que se ha procedido a la construcción de la sede social y las áreas de funcionamiento administrativo, pero no se observó que el aula de computación se encuentre en funcionamiento, lo que sí existe es una bodega con equipos de computación apilados. Motivo por el que si la institución que recibe el comodato no cumple con todas y cada una de las condiciones establecidas en este contrato y si incurriera en una de las prohibiciones determinadas en las cláusulas que anteceden, se disolverá expresamente el presente contrato y el inmueble revertirá a favor de la municipalidad, sin el reconocimiento de valor alguno por los gastos invertidos en el inmueble entregado en comodato.
4. Con Oficio Nro. GADDMQ-DMC-2020-02082-O, de 31 de mayo de 2020, el Ing. Tomás Neacato Linzano, Director Metropolitano de Catastro, remitió la ficha técnica para reversión de comodato del predio No. 100551, objeto del presente trámite.
5. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DMGBI-2020-1228-O, de 06 de julio de 2020, la Dra. Elena Chicaiza Mora, Directora Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, informó que en inspección realizada por un funcionario de la Dirección, se comprobó que en el predio entregado en comodato existen construcciones, no se observó que el aula de computación se encuentre funcionando y el comodato no cumple con el objeto para el cual fue entregado. Por lo expuesto, emite informe técnico favorable, para que el Concejo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

Metropolitano de Quito, revierta el comodato del inmueble de propiedad municipal identificado con predio número 100551, clave catastral 31305-14-001, ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y Av. Ajaví, barrio/sector Mayorista, parroquia Solanda, mismo que fue entregado en comodato precario, por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a favor de la **ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE LA ZONA SUR DE QUITO**, mediante escritura celebrada del 27 de junio de 1994, ante la Doctora Ximena Moreno de Solines, Notaria Segunda del cantón Quito, e inscrita en el Registro de la Propiedad el 25 de agosto de 1994, y su aclaratoria según escritura pública otorgada el 7 de enero del 2000, ante el Notario Noveno del Cantón Quito Doctor Fausto E. Mora, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito, el 24 de marzo del 2000, para ser destinado Construcción de la Sede Social, áreas de funcionamiento administrativo de la Asociación y Coordinación con la Universidad del Sur, para el equipamiento de una sala de computación con los siguientes equipos: 23 CPU, 37 monitores, 6 monitores CPU, 48 teclados, 14 terminales, 5 impresoras; 3 mouses, 1 módem, 2 floppy externos y equipos de laboratorio para mantenimiento, objeto que el comodatario no ha cumplido con el uso convenido. Por lo expuesto y en virtud de que la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles considera pertinente continuar con el trámite de reversión del comodato, solicitó a Procuraduría Metropolitana, remita para conocimiento de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, el criterio legal de su competencia para alcanzar del Concejo Metropolitano la reversión del comodato precario del inmueble ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y Av. Ajaví, barrio/sector Mayorista, parroquia Solanda, entregado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a favor de la **ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE LA ZONA SUR DE QUITO**, mediante escritura celebrada del 27 de junio de 1994, ante la Doctora Ximena Moreno de Solines, Notaria Segunda del cantón Quito, e inscrita en el Registro de la Propiedad el 25 de agosto de 1994, y su aclaratoria según escritura pública otorgada el 7 de enero del 2000, ante el Notario Noveno del Cantón Quito Doctor Fausto E. Mora, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito el 24 de marzo del 2000.

4. Fundamentos jurídicos

1. El art. 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que el órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados.
2. El art. 441 ibídem, establece que para el comodato de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se observarán, en lo que fuere aplicable, las reglas relativas al comodato, establecidas en el Libro IV del Código Civil, con excepción de aquellas que prevén indemnizaciones a favor del comodatario por la mala condición o calidad del bien prestado.
3. El art. 460, inciso cuarto, ídem, dispone que en los contratos de comodato, el comodatario no podrá emplear el bien sino en el uso convenido, que no podrá ser otro

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

que cumplir con una función social y ambiental. Concluido el comodato, el comodatario tendrá la obligación de restituir el bien entregado en comodato, en las mismas condiciones en que lo recibió; sin embargo, las mejoras introducidas en el bien prestado y que no pudieren ser separadas sin detrimento de éste, quedarán en beneficio del comodante sin que éste se encuentre obligado a compensarlas.

4. El art. 1561 del Código Civil dispone que todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.
5. El art. 2077, inciso primero ibídem manifiesta que comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso.
6. El art. 2083, ídem, establece que: *“El comodatario está obligado a restituir la cosa prestada, en el tiempo convenido; o a falta de convención, después del uso para que ha sido prestada. Pero podrá exigirse la restitución aún antes del tiempo estipulado, en tres casos: [...] 3. Si ha terminado o no tiene lugar el servicio para el cual se ha prestado la cosa.”*
7. Las cláusulas cuarta, quinta, sexta y séptima del contrato de comodato, celebrado el 27 de junio de 1994, inscrito el 25 de agosto del mismo año, estipulan lo siguiente:

“CUARTA.- OBJETO.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su representante legal y debidamente autorizado por el Concejo, entrega en comodato a favor de la Asociación de Empresarios de la Zona Sur de Quito, el inmueble de su propiedad, singularizado en la cláusula dos punto tres, numeral dos de la cláusula de antecedentes y que deberá devolverlo a la Ilustre Municipalidad de Quito, en caso de que la comodataria contraviniera en una de las condiciones constantes en las cláusulas que a continuación se detallan:

QUINTA.- CONDICIONES.- LA ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA ZONA SUR DE QUITO, [...] se obliga a destinar el inmueble materia del presente contrato a la implantación de su sede social la misma que contará entre otros servicios con un centro médico gratuito para obreros de las empresas y áreas de funcionamiento administrativa de la Asociación. [...].

SEXTA.- TERMINACIÓN DEL CONTRATO.- El presente contrato de comodato terminará por [...] incumplimiento de las condiciones pactadas, en cuyos casos el inmueble pasará a formar parte del patrimonio Municipal sin reconocimiento de indemnización alguna por el valor de las mejoras invertidas en el inmueble.

SÉPTIMA.- ACEPTACIÓN.- La comodataria por su parte, a través de sus representantes legales, aceptan el contenido de todas y cada una de las cláusulas de esta escritura, obligándose a destinar el inmueble al uso y fines convenidos durante el tiempo que dure el contrato.

8. Mediante escritura pública aclaratoria celebrada el 7 de enero del 2000, inscrita el 24 de marzo del 2000, el Municipio y la Asociación, en la cláusula segunda, aclaran que el uso que se le dará al inmueble entregado en comodato precario es el siguiente: Construcción de la Sede Social, áreas de funcionamiento administrativo de la Asociación y

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

Coordinación con la Universidad del Sur, para el equipamiento de una sala de computación con los siguientes equipos: 23 CPU, 37 monitores, 6 monitores CPU, 48 teclados, 14 terminales, 5 impresoras; 3 mouses, 1 módem, 2 floppy externos y equipos de laboratorio para mantenimiento, que serán instalados en dicho centro superior. Además, en la cláusula tercera, el Municipio y la Asociación, se ratifican en las demás cláusulas de la escritura de comodato precario o préstamo de uso celebrada el 27 de junio de 1994 inscrita el 25 de agosto del mismo año.

9. Con Oficio No. 13609 de 10 de enero de 2018, el Procurador General del Estado, al absolver una consulta relacionada con la terminación unilateral y anticipada de un contrato de comodato y la consecuente restitución del bien en el que la parte comodante es una entidad del sector público, en su parte pertinente manifestó:

“Como se puede observar, independientemente del plazo que se haya estipulado en el contrato, el hecho de que el comodatario utilice el bien materia del comodato, de forma distinta a la establecida en el contrato, es causa suficiente para que el comodante solicite la “restitución inmediata”, sin que la Ley haya previsto ningún procedimiento previo ya que al faltar el comodatario a su obligación de uso adecuado del bien, da derecho a la inmediata restitución del mismo, lo cual tiene como consecuencia evidente, la terminación del contrato, quedando a salvo el derecho del comodante a reclamar los perjuicios a que hubiere lugar.”

5. Análisis e informe jurídico

1. De los contratos mencionados se establece que en primer término la Asociación se obligó a destinar el inmueble materia del presente contrato a la implantación de su sede social la misma que contaría entre otros servicios con un centro médico gratuito para obreros de las empresas y áreas de funcionamiento administrativa de la Asociación. Posteriormente, se aclara que la obligación de la comodataria es destinar el predio entregado en comodato a la construcción y uso de la sede social, áreas de funcionamiento administrativo de la Asociación y coordinación con la Universidad del Sur, para el equipamiento de una sala de computación con los siguientes equipos: 23 CPU, 37 monitores, 6 monitores CPU, 48 teclados, 14 terminales, 5 impresoras; 3 mouses, 1 módem, 2 floppy externos y equipos de laboratorio para mantenimiento, que serán instalados en dicho centro superior.
2. Los informes emitidos por la Administración Zonal Eloy Alfaro y la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, establecen que, en inspección realizada al inmueble, no se observó que el aula de computación se encuentre en funcionamiento, lo que produciría el incumplimiento del contrato de comodato, por lo que se pronuncian favorablemente para que se continúe con el trámite de reversión del comodato.
3. Con sustento en los informes mencionados que establecen el incumplimiento del contrato de comodato celebrado el 27 de junio de 1994, y su aclaratoria de 7 de enero del 2000, entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Asociación de Empresarios de la Zona Sur de Quito, y con fundamento en el art. 2083 del Código Civil, y en las cláusulas cuarta y quinta del contrato de comodato celebrado el 27 de junio de 1994,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que la Comisión de Propiedad y Espacio Público, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para que el Concejo Metropolitano de Quito: **(i)** Deje sin efecto la autorización de comodato otorgada mediante Resolución de Concejo Municipal de 29 de marzo de 1994, mediante la cual autorizó la entrega en comodato de un lote de terreno municipal, ubicado en la Av. Teniente Hugo Ortiz y Ajaví, con una superficie de 4.450 m², a favor de la Asociación de Empresarios de la Zona Sur de Quito; y, **(ii)** Disponga la restitución inmediata del predio referido con las mejoras que se hayan implementado, quedando a salvo el derecho del comodante a reclamar los perjuicios a que hubiere lugar.

4. En el acto decisorio del Concejo Metropolitano de Quito se sugiere disponer que la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles conjuntamente con la Administración Zonal Eloy Alfaro, sin más trámites y requisitos, entren en inmediata posesión del mismo y se le dé el destino más adecuado al servicio de la comunidad de acuerdo al régimen jurídico aplicable.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Dr. Edison Xavier Yépez Vinueza
SUBPROCURADOR METROPOLITANO (E)

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Edison Xavier Yépez Vinueza
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-DMGBI-2020-1228-O

Anexos:

- Oficio enviado Dirección de Bienes ratificando criterio Empresarios del Sur.pdf
- FICHA DATOS TÉCNICOS PARA REVERSIÓN DE COMODATO
- EXPEDIENTE REVERSIÓN COMODATO AS. EMP. DEL SUR_.PDF
- DATOS TÉCNICOS AS.EMP. DEL SUR.pdf
- EMPRESARIOS DEL SUR CATASTROS GADDMQ-DMC-2020-02082-O.pdf

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0230-O

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2020

Copia:

Señor Doctor
Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi
Concejal Metropolitano