

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

Asunto: Asunto: Alcance al informe legal de la Urbanización "Cooperativa de Vivienda La Primavera de los servidores del Ministerio del Ambiente". Exp.PM Nro. 2017-01014

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

Señora Secretaria General:

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 N° 0000096, de 27 de mayo de 2019, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano (E), emito el siguiente criterio jurídico:

Objeto y alcance

1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1146-O de 13 de marzo de 2020, la Secretaría General del Concejo, remitió la Resolución No. 026-CUS-2020 de la Comisión de Uso de Suelo de 02 de marzo de 2020, a fin de que se cumpla con lo dispuesto en la misma.
2. Con Resolución Nro. 026-CUS-2020 el señor Presidente de la Comisión de Uso de Suelo, comunicó, a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y a Procuraduría Metropolitana, que la Comisión referida decidió solicitar los informes técnicos y legales correspondientes a la reforma de la Ordenanza Nro. 0163 sancionada el 25 de abril de 2017, que aprobó la Urbanización "Cooperativa de Vivienda La Primavera de los servidores del Ministerio de Ambiente".
3. El presente criterio jurídico ratifica el emitido mediante Oficio Nro. GADDMQ - PM - SAUOS-2019-0081-O del 31 de octubre de 2019, y realiza su ampliación en dos asuntos: (i) si la aprobación de urbanizaciones de interés social implica el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social en la urbanización; y, (ii) sobre el proceso de protocolización e inscripción de la ordenanza que va a ser objeto de la reforma.

Antecedentes

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

1. La Dirección Metropolitana de Gestión Territorial de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda mediante Oficio No. STHV-DMGT-2019-0049 del 21 de agosto de 2019 emitió criterio técnico favorable para la modificatoria de Urbanización sujeta a Reglamentación General “Cooperativa de Vivienda “LA PRIMAVERA” de los Servidores del Ministerio del Ambiente” a Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo “Cooperativa de Vivienda “LA PRIMAVERA” de los Servidores del Ministerio del Ambiente”.
2. Procuraduría Metropolitana mediante Oficio No. GADDMQ - PM - SAUOS-2019-0081-O del 31 de octubre de 2019, emitió criterio legal favorable y remitió el Proyecto de Ordenanza respectivo, para que, de considerarlo pertinente, la Comisión de Uso de Suelo alcance del Concejo Metropolitano de Quito, la modificatoria de la Ordenanza No. 0163, sancionada el 25 de abril de 2017.
3. Con Oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0041-OF de 10 de enero de 2020, el Dr. Jorge Yunda Machado, asumió la iniciativa del proyecto de “Ordenanza Reformatoria de la Ordenanza No. 063 sancionada el 25 de abril de 2017 que aprobó la Urbanización Cooperativa de Vivienda La Primavera de los Servidores del Ministerio del Ambiente”.
4. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-0156-O de 13 de enero de 2020, la Abg. Damaris Ortiz Pasuy, Secretaria General del Concejo (E), informa que el proyecto de ordenanza en referencia cumple con los requisitos formales previstos en el art. 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así como con la Resolución de Concejo Metropolitano No. C 074.

Informe Técnico de la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda

Mediante oficio No. STHV-DMGT-2020-1023-O de 03 de abril de 2020, el Ing. Darío Gudiño Carvajal, Director Metropolitano de Gestión Territorial de la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda, en su parte pertinente informó:

“La Dirección Metropolitana de Gestión Territorial de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda mediante Oficio No. STHV-DMGT-2019-0049 del 21 de agosto de 2019 emitió criterio técnico favorable para la modificatoria de Urbanización sujeta a Reglamentación General “Cooperativa de Vivienda “LA PRIMAVERA” de los Servidores del Ministerio del Ambiente” a Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo “Cooperativa de Vivienda “LA PRIMAVERA” de los Servidores del Ministerio del Ambiente”, en el cual me ratifico. [...]

Sin embargo de lo manifestado, me permito indicar que en la sesión ordinaria del 2 de marzo de 2020, la Comisión de Uso de Suelo solicitó se indique si al modificarse la mencionada urbanización, a una urbanización de interés social y desarrollo progresivo implicaba que debían desarrollarse proyectos de vivienda de interés social en la mencionada urbanización.

Del particular me permito informar que las urbanizaciones se refieren exclusivamente a habilitaciones de suelo, es decir, fraccionamiento del suelo, no se trata de planes de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

vivienda, su proceso de aprobación no está ligado con la construcción de viviendas; las urbanizaciones al ser aprobadas como urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo, permiten hipotecar los lotes que la conforman en garantía de ejecución de sus obras; no hay norma legal alguna que disponga a las urbanizaciones de interés social a desarrollar viviendas de interés social.

Es importante señalar que, la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, Artículo 31, y, el Acuerdo Ministerial No. 030-19, que expide el Reglamento para el proceso de calificación de proyectos de vivienda de interés social, Artículos 1 y 6, señalan que es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda quien debe realizar la calificación de los proyectos de vivienda de interés social y a las personas naturales o jurídicas que realicen la construcción de viviendas de interés social”.

Fundamentos Jurídicos

1. El art. 30 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.
2. El art. 84, letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), determina que es función del gobierno autónomo descentralizado metropolitano establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.
3. El art. 87, ibídem, establece que al Concejo Metropolitano le corresponde ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.
4. La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria establece en su art. 1, lo siguiente:

“Art. 1.- Definición.- Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.”

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

5. El art. 26, ibídem, indica que las cooperativas de vivienda tendrán por objeto la adquisición de bienes inmuebles para la construcción viviendas, la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas, en beneficio de sus socios. En estas cooperativas la adjudicación de los bienes inmuebles se efectuará previo sorteo en Asamblea General, una vez concluido el trámite de fraccionamiento o declaratoria de propiedad horizontal; y, esos bienes se constituirán como patrimonio familiar. Los cónyuges o personas que mantiene unión de hecho, no podrán pertenecer a la misma cooperativa.
6. El Código Municipal en el art. III.6.116, número 3), dispone que en las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo efectuadas por organizaciones sociales aprobadas por el Ministerio sectorial competente únicamente servirán como garantía de ejecución de las obras la hipoteca de los lotes.
7. El art. III.6.119, ídem, manifiesta que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda es el órgano competente en materia de LMU (10) dentro del procedimiento especial, para el caso de Urbanizaciones, la que emitirá el informe para el Concejo Metropolitano de Quito, efectuando las recomendaciones técnicas que se consideren aplicables al caso, previa la expedición de la Ordenanza respectiva.
8. El Código Municipal en el art. IV.1.69, número 3), establece que las urbanizaciones pueden ser: (i) Urbanizaciones sujetas a reglamentación general, que pueden ser desarrolladas y promovidas por cualquier persona natural o jurídica que se sujete a las asignaciones de la zonificación y cumpla con los requerimientos y procedimientos vigentes. Estas urbanizaciones deberán contar con informe favorable de la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, y deberán garantizar la transferencia de áreas verdes y áreas comunales al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; y, (ii) **Urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo**, que deberán ser desarrolladas por organizaciones sociales legalmente constituidas que cumplan con los requisitos legales, socio - organizativo y técnicos previstos para el efecto. Estas urbanizaciones deberán sujetarse a las asignaciones de zonificación, cumplir con los requerimientos y procedimientos vigentes, garantizar la transferencia de áreas verdes y áreas de equipamiento comunal al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y la consolidación plena en un plazo especial máximo de 8 años. Como garantía de cumplimiento de las etapas en urbanizaciones de interés social progresivo, los lotes serán gravados con primera hipoteca.
9. El art. 3 del Estatuto de la Cooperativa de Vivienda “La Primavera”, establece:

“OBJETO SOCIAL: La Cooperativa de Vivienda “La Primavera” de los Servidores del Ministerio del Ambiente, tendrá como objeto social la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus socios y sus familias, en entornos favorables para la reproducción de la vida, construyendo comunidades habitacionales cooperativas que sustenten vecindarios sanos, pacíficos y seguros, responsables con la naturaleza, el espacio público

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

y el medio ambiente en el marco de las normas citadas por las autoridades locales y nacionales.”

10. El art. 4 ídem, señala, que la Cooperativa de Vivienda “La Primavera” podrá efectuar todo acto o contrato lícito tendiente al cumplimiento de su objeto social, entre otros, adquirir bienes inmuebles y destinarlos a proyectos de vivienda y equipamientos comunitarios en beneficio de sus socios y realizar todas las acciones legales tendientes a la obtención de las autorizaciones de los gobiernos nacional y seccionales, necesarios para el desarrollo de los programas de Vivienda de la Cooperativa.

Análisis y criterio jurídico

Con el propósito de dar atención a la Resolución Nro. 026-CUS-2020 de la Comisión de Uso de Suelo, emito el criterio jurídico en los siguientes términos:

1. Ratifico el criterio legal contenido en Oficio No. GADDMQ - PM - SAUOS-2019-0081-O del 31 de octubre de 2019, mediante el cual emití criterio legal favorable, para que de considerarlo pertinente, la Comisión de Uso de Suelo, alcance del Concejo Metropolitano de Quito, la modificatoria de la Ordenanza No. 163 sancionada el 25 de abril de 2017, en los términos establecidos en el proyecto de ordenanza que se adjuntó y que se refieren a: (i) el cambio de denominación de la Urbanización, estableciendo que se la aprueba como urbanización de interés social de desarrollo progresivo; (ii) el otorgamiento de un nuevo plazo para la ejecución de obras (ocho años); y, (iii) la constitución de hipoteca sobre los lotes de la urbanización, como garantía para la ejecución de sus obras de infraestructura.
2. El art. IV.1.68 del Código Municipal establece que se habilita el suelo, a través de urbanizaciones, subdivisiones y reestructuraciones parcelarias, de las que resulten lotes o solares susceptibles de transferencia de dominio. En concordancia, el art. IV.1.69, señala que los proyectos de urbanización tienen por finalidad la división y habilitación del suelo. En urbanizaciones, la división del suelo contemplará más de diez lotes, además de las áreas de equipamiento comunal y áreas verdes. Además, puntualiza que las urbanizaciones pueden ser: (a) Urbanizaciones sujetas a reglamentación general; y (b) urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo. Estas últimas se desarrollan en tres etapas que incluyen las siguientes obras: (1) En la etapa de implantación: replanteo, apertura, y rasanteo de vías, dotación de grifos comunitarios, pozos sépticos; (2) En la etapa de conformación: construcción de bordillos, afirmado de vías, red matriz de agua potable, colectores, red principal de alcantarillado y red matriz de energía eléctrica y áreas verdes y comunales; y, (3) En la etapa de consolidación: conclusión y entrega a las empresas públicas metropolitanas y administración zonal correspondiente, las redes de distribución de energía eléctrica y en general las redes de servicios y las obras de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

vialidad y mejoramiento barrial.

En este contexto, se establece que la figura de urbanización de interés social de desarrollo progresivo constituye un tipo de habilitación de suelo que tiene como propósito específico generar lotes individuales, espacios públicos y obras de infraestructura. En tal virtud, a través de una habilitación de suelo, como es la urbanización de interés social de desarrollo progresivo, no se pueden proponer ni aprobar proyectos de vivienda.

3. Con relación al procedimiento de protocolización e inscripción de la Ordenanza No. 0163 con la que se aprobó la urbanización “Cooperativa de Vivienda La Primavera de los Servidores del Ministerio de Ambiente” ,me permito informar que esta obligación consta en el art. 9 de la referida ordenanza que dice:

“Los urbanizadores se comprometen en el plazo de 120 días, contados a partir de la notificación con la presente ordenanza a protocolizarla con todos sus documentos habilitantes en una notaría e inscribirla en el Registro de la Propiedad, para que constituya título de transferencia de dominio de las áreas de uso público, verdes y comunales a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, caso contrario el Concejo Metropolitano revocará la presente ordenanza, notificándose del particular a la Agencia de Control para que inicie las acciones legales pertinentes.”

Es necesario precisar que la normativa municipal no regula este procedimiento específico para protocolizar e inscribir la ordenanza, ante lo cual Procuraduría Metropolitana, en el informe legal que emitió para continuar con el trámite de aprobación de la ordenanza, contenido en Oficio Expediente No. 2014-769294E-01 de 09 de diciembre de 2016, sugirió: *“que la garantía para la ejecución de obras de infraestructura de la urbanización sea presentada en la Tesorería Metropolitana previa a la protocolización e inscripción de la Ordenanza. La Tesorería Metropolitana sentará la razón de recepción de la garantía y comunicará en ese sentido a Procuraduría Metropolitana. En caso de que la presente sugerencia sea acogida, se incorporará en el artículo 4 del proyecto de ordenanza que adjunto.”*

Sin embargo, como se evidencia del texto de la ordenanza aprobada, la sugerencia no fue acogida, razón por la cual el procedimiento propuesto no fue incorporado, quedando la obligación de protocolización e inscripción en los términos señalados en el art. 9 de la ordenanza, con la cual los representantes de la urbanización han procedido.

En el presente proyecto de reforma de la ordenanza, de así considerarlo la Comisión de Uso de Suelo, se podría incorporar en su texto una disposición que establezca que para la protocolización de la ordenanza, el urbanizador retirará de Procuraduría Metropolitana el oficio para el Notario.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0197-O

Quito, D.M., 02 de julio de 2020

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Edison Xavier Yopez Vinueza
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1146-O

Anexos:

- Resolución No.026-CUS-2020 1.PDF
- anexo 2.PDF
- anexo 3.PDF
- anexo 4.PDF
- anexo 5.PDF
- STHV-DMGT-2020-1023-O.pdf