

Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

PARA: Sr. Mgs. Jaime Ernesto Bucheli Albán
Gerente General
GERENCIA GENERAL EMPRESA

ASUNTO: Informe sobre proyecto de Ordenanza reformativa al Título IV "EL PROCESO DE VALORIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA LA RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS DAMNIFICADAS Y EN ALTO RIESGO NO MITIGABLE"

Atenta la Resolución No. 002-CUS-CSC-2022 de 14 de febrero de 2022, en la cual las Comisiones de Uso de Suelo, y Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, resolvieron solicitar que en el término de 2 días varias dependencias, entre ellas esta EP EMSEGURIDAD, remitan para conocimiento de la Comisión de Uso de Suelo los informes correspondientes sobre el proyecto normativo; me permito remitir el informe jurídico correspondiente, en los siguientes términos:

BASE NORMATIVA:

1. La Constitución de la República del Ecuador respecto de las competencias y responsabilidades del Estado en su nivel central y seccional, en cuanto a la gestión de riesgos, proclama:

"Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano. (...)

3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos. (...)

5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.(...)"

2. El Título IV del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito regula "EL PROCESO DE VALORIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA LA RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS DAMNIFICADAS Y EN ALTO RIESGO NO MITIGABLE", estableciendo 6 requisitos concurrentes en el Art. 3832 numeral 2), para

Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

que las familias sean consideradas beneficiarias del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo, a saber:

“Art. 3832.- (...) 2. Será beneficiaria del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, la familia que reúna las siguientes condiciones:

- a. Que haya perdido su vivienda por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático, o que el predio o inmueble donde habitan sea calificado como en alto riesgo no mitigable, según el Informe Técnico de Calificación de Riesgo emitido por la Jefatura de Seguridad Ciudadana de la Administración Zonal respectiva y validado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos.*
- b. Que sea propietaria, posesionaria o arrendataria, por más de cuatro años, del predio o inmueble afectado o en riesgo no mitigable.*
- c. Que se encuentre en situación de pobreza, según la evaluación socio – económica emitida por la Administración Zonal correspondiente, de conformidad con las competencias otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para este fin, en la que se determine que el ingreso mensual conjunto de la familia damnificada no alcanza a cubrir el valor de la canasta básica familiar establecida por el INEC.*
- d. Que el valor del predio o bien inmueble no supere el valor de la vivienda básica de interés social, el cual será definido por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda.*
- e. Que ninguno de los miembros de la familia sea propietario, posesionario o tenga derechos sobre otro inmueble en el territorio nacional.*
- f. Que la jefa o jefe de familia manifieste expresamente su voluntad y decisión de ingresar al Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito.*

De manera prioritaria se tomarán en cuenta para el ingreso al Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito a personas que presenten cuadros de enfermedades catastróficas o condiciones de vulnerabilidad como adultos mayores o discapacidad, debidamente comprobada a través del carnet emitido por el órgano nacional competente. (...)”

Respecto de la calificación de riesgo, el Art. 3835 íbidem prevé que “(...)La Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, mediante Informe Técnico de Calificación de Riesgo, definirá las zonas afectadas por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático, consideradas como en alto riesgo no mitigable. (...)”

Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

I. PROYECTO DE ORDENANZA (parte resolutive)

“Artículo 1.- Incorpórese a continuación del artículo 3845 del Código Municipal, los siguientes artículos:

‘Artículo (...)- Régimen de Excepción.- La Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito, podrá establecer planes de prevención o mitigación de bienes inmuebles de familias que no cumplan con los requisitos establecidos para calificar como beneficiarias del plan de relocalización, previa aceptación expresa de la jefa o jefe de familia que habita el bien, siempre y cuando se determine que se trata de casos graves, que puedan afectar de manera inminente la integridad o la vida de las personas que habiten en éstos bienes inmuebles o de sus colindantes. La determinación de los casos a intervenir se realizará, sobre la base de informes técnicos debidamente motivados. Ante lo cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de manera excepcional, de acuerdo a la planificación y el presupuesto asignado, podrá disponer la intervención en dichos inmuebles.

La Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito, tendrá a su cargo la elaboración de los planes de intervención que serán ejecutados de ser necesario, en coordinación con las dependencias municipales o empresas públicas metropolitanas correspondientes. Dentro de los planes de intervención se podrá adoptar medidas como:

a) Declarar al bien inmueble de utilidad pública con fines de expropiación, en el caso que se trate de un bien inmueble calificado como de alto riesgo no mitigable. La expropiación deberá cumplir con el trámite legal correspondiente, y una vez que sea ejecutada, la administración zonal correspondiente podrá derrocar el bien inmueble a través del ente municipal competente.

b) Medidas de prevención, mitigación o reparación en los bienes inmueble para solventar los riesgos encontrados;

c) Otras medidas de prevención, mitigación o reparación que se consideren necesarias, mismas que serán determinadas mediante informes técnicos correspondientes.

Estas intervenciones excepcionales podrán generarse solamente cuando se cumplan las siguientes circunstancias:

a. Que se trate de situaciones de interés público, en donde los efectos del deterioro

Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

del inmueble cause daño inevitable a la comunidad circundante;

b. Que puedan afectar de manera inminente a la integridad o la vida de las personas que habiten en el bien inmueble a sus colindantes, o al área en la que se encuentra implantada, y que se trate de circunstancias naturales o antrópicas, previo los estudios e informes técnicos en los que se determinen que los riesgos no guardan relación con acciones u omisiones atribuibles a los propietarios, poseionarios o arrendatarios del bien inmueble;

c. En el marco de la ejecución de proyectos financiados con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito, en cumplimiento de los compromisos contenidos en tales instrumentos jurídicos, relativos a la aplicación de políticas de salvaguardas ambientales y sociales del respectivo organismo multilateral.

Artículo (...).- *Las intervenciones que ejecuten las unidades administrativas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o las empresas públicas metropolitanas, no implicará en modo alguno reconocimiento de responsabilidad en las causas que han originado o motivado la intervención, que tendrá carácter preventivo y emergente, ante riesgos graves e inminentes. El monto de las intervenciones efectivamente ejecutadas, deberán ser cuantificadas por la unidad administrativa o empresa pública metropolitana que haya ejecutado la intervención, a fin de que sirvan de sustento probatorio para las eventuales acciones administrativas o judiciales que deba incoar la administración municipal una vez que se haya determinado técnicamente el origen y responsabilidad de las causas de las intervenciones. Las intervenciones se efectuarán previa solicitud y declaración de responsabilidad de los ciudadanos afectados sobre las condiciones que justifican la intervención.*

Artículo (...).- *En caso de que luego de las intervenciones ejecutadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y/o sus empresas públicas metropolitanas, se determine que uno o varios de los beneficiarios de las intervenciones no acreditó debidamente su derecho o no se justificó técnicamente la necesidad de la intervención, la Secretaría encargada de la seguridad y gobernabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, requerirá la emisión del título de crédito a valor presente, a efectos de que inicie la jurisdicción coactiva, debiendo considerarse el cobro de intereses desde la fecha en que la obligación se hizo exigible, conforme lo previsto por la ley; sin perjuicio de iniciar las acciones legales posteriores*

En el caso de las empresas públicas metropolitanas para el respectivo cobro ejercerán su potestad coactiva’.

DISPOSICIONES GENERALES:

Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

PRIMERA.- *Sobre la base de los expedientes administrativos y cuando se necesite, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, podrá efectuar o contratar los estudios técnicos que se requieran para determinar los niveles de responsabilidad respecto a las intervenciones tratadas en la presente ordenanza.*

SEGUNDA.- *Encárguese a la Comisión de Codificación Legislativa, la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con la Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

Disposición Final. - *Esta Ordenanza Metropolitana entrará en vigencia a partir de su sanción, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial y en la página web institucional.*

I. ANÁLISIS:

Conforme al artículo 375 de la Carta Magna, el Estado en todos sus niveles, es decir incluyendo al nivel seccional, es responsable de garantizar el derecho al hábitat y vivienda digna, para cuyo efecto ha de *elaborar, implementar y evaluar políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.*

Si bien el régimen normativo contenido en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito prevé la posibilidad de relocalización emergente de familias en alto riesgo; los requisitos concurrentes para que una familia domiciliada en zonas calificadas como de alto riesgo no mitigable accedan al Plan de Relocalización Emergente incluyen aspectos socio económicos limitantes como el hecho de que las familias que superan el nivel de pobreza puedan ser beneficiarias, pese a carecer de los medios suficientes para sustentar su relocalización, ocasionando que persista la situación de alto riesgo en que se encuentran.

En este contexto y conforme a la exposición de motivos que consta en el proyecto de Ordenanza, se considera adecuado el proyecto, el cual redundará en el cumplimiento de la obligación del Estado, a través del nivel seccional, en garantizar el derecho al hábitat y vivienda digna con enfoque de gestión de riesgos.

Empero de lo expuesto a fin de que el proyecto sea ejecutable y el régimen de competencias sea claro y concordante con las demás competencias previstas en el Código Municipal, me permito recomendar que en el primer artículo innumerado a incluirse a

Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

continuación del Art. 3845 se especifique, en el inciso primero, que los informes técnicos sobre los cuales se determinarán los casos a intervenir serán emitidos por la Jefatura de Seguridad Ciudadana de la Administración Zonal respectiva y validado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, atentas las atribuciones previstas en los artículos 3806 y 3835 del Código Municipal:

“(...) La determinación de los casos a intervenir se realizará, sobre la base de informes técnicos debidamente motivados por la Jefatura de Seguridad Ciudadana de la Administración Zonal respectiva y validado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos. (...)”(texto subrayado es texto sugerido añadido)

En el mismo sentido y atento el régimen de competencias de las entidades y dependencias municipales, se recomienda en el mismo artículo innumerado, en el literal a), especificar que la entidad que expropiará será aquella afín al proyecto que se implementará en el predio una vez expropiado:

“(...)a. Declarar al bien inmueble de utilidad pública con fines de expropiación, en el caso que se trate de un bien inmueble calificado como de alto riesgo no mitigable. La expropiación deberá cumplir con el trámite legal correspondiente, y una vez que sea ejecutada por parte de la entidad afín al proyecto a implementarse en el predio expropiado, la administración zonal correspondiente podrá derrocar el bien inmueble a través del ente municipal competente. (...)”(texto subrayado es texto sugerido añadido)

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de los antecedentes, base normativa y análisis expuestos, conforme a la obligación constitucional del Estado a través de todos sus niveles, de garantizar el derecho al hábitat y vivienda digna con enfoque en gestión de riesgos; se concluye que el proyecto de ordenanza en ciernes es pertinente, siendo sin embargo, recomendable que se acojan aquellas observaciones realizadas en el acápite “III. ANÁLISIS” a fin de que al quedar definidas ciertas atribuciones, la ordenanza sea plenamente ejecutable.

Atentamente,

Abg. María Isabel Ledesma Hidalgo
DIRECTORA JURÍDICA



Memorando Nro. EMS-DJ-2022-0151-M

Quito D.M., 16 de febrero de 2022

NUT: EMS-2022-0653

