

INFORME JURÍDICO EN ATENCIÓN A LA RESOLUCIÓN No. 001-CVH-2021

“Ordenanza sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal”

En atención a la Resolución Nro. 027-CVH-2020, la *Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda ha planteado una nueva política pública para acceso a la vivienda de interés social, para lo cual trabajó en propuesta de Ordenanza Sustitutiva del libro IV.5 de la Vivienda y Hábitat del Código Municipal.*

Con memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2020-0201-M de 13 de octubre de 2020, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana presentó observaciones al borrador del proyecto de Ordenanza *Sustitutiva del libro IV.5 de la Vivienda y Hábitat del Código Municipal.*

Mediante Resolución No. 001-CVH-2021, de la Comisión de Vivienda y Hábitat, “resolvió: **acordar como texto definitivo del Proyecto de Ordenanza el presentado en la sesión Nro. 039 Ordinaria de 6 de enero de 2021 incluidas las observaciones formuladas y en base a este, solicitar a la (...) Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, remitan sus informes técnicos y legales, de acuerdo a sus competencias, sobre el proyecto de “Ordenanza sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal”, incluidos los aportes realizados el día de la sesión”** (el resaltado me pertenece).

La emisión del presente informe se la realiza en atención a la Resolución No. 001-CVH-2021, de la Comisión de Vivienda y Hábitat, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución de Alcaldía Nro. A 010 de 31 de marzo de 2011, la Resolución de -Alcaldía A089 de 09 de diciembre de 2020; y, al art. 13 de la Resolución Nro. C 074:

BASE LEGAL

- **Constitución de la Republica del Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264, en concordancia con el 266, dispone que es competencia de los gobiernos municipales: *"1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.- 2. Ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón".*

La Constitución de la República en el artículo 375, dispone:

"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.*
- 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.*
- 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.

4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.

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.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.”

- **Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito**

El artículo 2 establece como finalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:

"1) Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones".

El artículo 26 ídem establece que: *"La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano"*

- **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

En el artículo 4, establece como uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

"f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;"

El artículo 54, letra i), en concordancia con el artículo 84, letra i), ibidem, establecen, como una de las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano la de implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal y metropolitano.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 55, letra b) establece como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal la de *"ejercer el control sobre uso y ocupación del suelo en el cantón"*.

El artículo 57, letras a) y x) en concordancia con el artículo 87, letras a) y v), ibidem, establece que son competencias del Concejo Metropolitano, entre otras, las siguientes: *"(...) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...); x) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra (...)"*.

- **Resolución Nro. A 010 estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.**

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 2 dispone: “Sin perjuicio de las competencias que les fueron asignadas por el Alcalde Metropolitano, los Secretarios continuarán ejerciendo la función de coordinación, supervisión programática en cada ramo de actividad que les ha sido encomendado.

- **Resolución Nro. C 074 del Concejo Metropolitano de Quito.**

Según lo dispuesto en el artículo 12 la iniciativa para presentar ordenanzas corresponde a: “(i) la alcaldesa o alcalde; (ii) las concejalas o concejales, por iniciativa propia o acogiendo iniciativas ciudadanas o de organizaciones sociales; y, (iii) los ciudadanos u organizaciones sociales, directamente, siguiendo el procedimiento legal vigente para la Iniciativa Popular Normativa”; y, el art. 13 ibidem que trata del procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, en su literal c) se establece que “una vez acordado un texto definitivo del proyecto de ordenanza, a través de la Secretaría General se solicitará la emisión de los informes técnicos y el informe jurídico que sean menester (..)”.

JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS

Si bien las disposiciones de la norma Constitucional son de aplicación directa, entre las que están el reconocimiento y garantía del derecho al hábitat y a la vivienda digna; sin embargo, con el objetivo de materializar en el ámbito local la nueva corriente constitucional de un Estado garante de derechos, es de gran importancia el impulsar a partir de esta Ordenanza Metropolitana, la determinación de planes de vivienda de interés social y programas o mecanismos para su financiamiento, dirigidos con especial énfasis a las sectores poblacionales prioritarios y de escasos recursos económicos.

El proyecto de ordenanza desarrolla sus disposiciones sobre la base de la normativa contenida en cuerpos legales como el COOTAD, la LOOTUGS, así como instrumentos internacionales, tales como el Pacto Internacional de los DESC, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, etc.; lo que permite considerarlo como un proyecto normativo sólido por la amplitud y diversidad de fundamentos jurídicos que lo justifican.

Es preciso resaltar que, este proyecto de “*Ordenanza sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal*” no solo desarrolla el derecho a la vivienda de interés social sino también las garantías para su acceso y pleno cumplimiento, al establecer: incentivos económicos, mecanismos de pago, distintas modalidades de acceso a la VIS, etc.; sin dejar de lado, un enfoque integral que aporta en lo que se concibe como desarrollo urbano sostenible.

El desarrollo urbano sostenible es de fundamental importancia para garantizar el derecho al hábitat seguro y saludable, que involucra además la consolidación de una ciudad más humana, y esto es posible a partir de mecanismos tales como la gestión social del hábitat, el desarrollo del Plan de Acompañamiento Social y Desarrollo Comunitario integral, donde las personas beneficiarias asumen la corresponsabilidad de mantener su entorno, vivienda, territorio en donde se promuevan la práctica de valores, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la promoción y protección de los derechos, la prevención de violencia de género y todo tipo de violencia, etc.

La identificación de la población beneficiaria de los proyectos de vivienda de interés social responde a un enfoque inclusivo, especialmente dirigido a aquellos sectores poblacionales que la Constitución y la ley lo consideran prioritarios en la atención ya sea por razones de edad, género, por su situación de salud, por mantener una discapacidad, además de aquellas personas en situación de riesgo, por desastres naturales o antropogénicos, por ser víctimas de violencia, etc. Destacando una atención y protección especial, tal como lo contempla el art. 35 de la Constitución, a las personas que mantienen condiciones de doble vulnerabilidad.

SUGERENCIAS Y COMENTARIOS AL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDENANZA:

Es preciso indicar que las observaciones trabajadas inicialmente por la Dirección Metropolitana de Gestión en el territorio de esta Secretaría General fueron remitidas con memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2020-0201-M, las mismas que han sido acogidas en el proyecto inicial. Sin embargo, con el objetivo de aportar con sugerencias y comentarios adicionales, a continuación se presenta:

- En el artículo innumerado (...) **Población beneficiaria** se establece que “la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda en conjunto con la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y las Administraciones Zonales, identificarán la población, a la cual se destinan las unidades de vivienda de interés social y programas de mejoramiento del hábitat que implemente el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito se define conforme lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional.”

En razón de que la población a la que estarán destinados los proyectos de vivienda social, depende de su situación socio-económica, es fundamental incorporar a la autoridad metropolitana especializada en materia de inclusión social, de tal **manera sugerimos que la Secretaría de Inclusión Social** se incluya en esta importante labor de identificar a la población beneficiaria, manteniendo concordancia con la Disposición transitoria quinta de este proyecto de ordenanza.

- En el mismo artículo innumerado (...) **Población beneficiaria.-** Se sugiere incluir un numeral que contemple a las **personas o familias que asuman la custodia de los hijos o hijas cuya madre fue víctima de femicidio**, siempre que no sea el agresor; y las **personas o familias que asuman la custodia de los niños, niñas o adolescentes que** hayan quedado huérfanos de padre y madre a causa de la pandemia del COVID.

Esta sugerencia se fundamenta en lo contemplado en el art.35 de la Constitución, debido a que por razón de la edad, los niños, niñas y adolescentes; sumándole su condición de víctimas de violencia, o situación de riesgo natural; el Estado, en todos los niveles de gobierno, debe prestar especial protección por su doble vulnerabilidad.

- En el artículo innumerado (...), **Condiciones de la vivienda de interés social**, el numeral 5 señala: *Que su solicitante no posea otro bien inmueble en el Distrito Metropolitano de Quito.*

Al respecto, con el objetivo de que se priorice a las personas o familias que de acuerdo al numeral 1 del mismo artículo, corresponda a “*estratos socio económico de ingresos bajos y medios-bajos (...)*”, se recomienda sustituir el numeral 5 por el siguiente: **Que su solicitante no sea propietario de un bien inmueble a nivel nacional.**

- En el artículo innumerado (...) **Caracterización sociodemográfica de la población beneficiaria.-** en razón de la especialidad institucional en materia de inclusión social, se sugiere **incluir a la Secretaría de Inclusión Social en el proceso de caracterización sociodemográficas** de las familias beneficiarias.
- De igual manera, en el art. Innumerado **Priorización de la población beneficiaria**, debería considerar la opinión institucional de la autoridad rectora en materia de inclusión social, de tal manera se sugiere que a más de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat

y Vivienda o quien ejerza sus funciones, sea la Secretaría de Inclusión Social, ambas grandes áreas y entidades responsables de la priorización de la población beneficiaria.

- En la Sección VI.- **EXENCIONES Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS**

En el artículo innumerado (...) **Exención temporal del impuesto predial.** – “*El propietario o adjudicatario de vivienda de interés social será beneficiario de una exención temporal del impuesto predial por cinco años posteriores a su terminación o al de la adjudicación*”.

En referencia al artículo transcrito, a fin de determinar la entidad municipal competente para el proceso de exención temporal, se recomienda establecer a la **Dirección Metropolitana Tributaria como la responsable de aplicar dicha exención temporal.**

Si bien en el actual Código Municipal se establece una serie de exenciones y descuentos tributarios para incentivar la construcción de vivienda social; sin embargo, para su reforma, creación o supresión se debe observar que la iniciativa legislativa es privativa del Alcalde, al igual de lo que sucede en el caso del gobierno central, es el Presidente de la República que puede presentar propuestas legales en materia de creación, supresión o reforma de tributos.

- En la **Sección V: INCENTIVOS ECONÓMICOS ADICIONALES** es fundamental desarrollar mecanismos efectivos que permitan materializar el acceso a la vivienda de interés social. En ese sentido, el proyecto de ordenanza contempla importantes opciones de entrega de beneficios económicos y ayudas humanitarias.

Al respecto, a fin de garantizar su efectiva aplicación, se recomienda lo siguiente:

- **Sección V.- Incentivos Económicos Adicionales (Artículos del proyecto de ordenanza) Artículo (...)** **Incentivo económico de vulnerabilidad por discapacidad:** *Se establece un incentivo económico a favor de las familias que tuvieren personas con discapacidad en el núcleo familiar y bajo dependencia de la misma, debidamente identificados y registrados por la entidad nacional competente que accedan al beneficio de vivienda de interés social, mismo que se contará como aporte al financiamiento de la unidad habitacional.*

El incentivo económico en referencia será equivalente al diez por ciento (10%) del costo total de la unidad habitacional adjudicada al titular de este beneficio social.

La concesión del mencionado beneficio lo efectuará el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la entidad responsable de la inclusión social en coordinación con las Administraciones Zonales, previo estudio socio económico que se sustentará en cuestiones demostrables y evidenciadas por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda o quien ejerza sus funciones.

En el caso de que la persona que efectúe el trámite para acceder a este incentivo económico se encuentre tramitando algún tipo de incentivo económico o ayuda económica en otra institución pública o privada para acceder a vivienda social, deberá comunicarlo a la Secretaría responsable de la inclusión social y al Consejo Metropolitano de Protección de Derechos, quienes brindarán la asesoría necesaria para que la persona conozca la forma de financiamiento de la vivienda.”

El tercer inciso determina que la concesión del incentivo económico de vulnerabilidad por discapacidad lo efectuará el GAD del DMQ “*a través de la entidad responsable de la inclusión social en coordinación con las Administraciones Zonales, previo estudio socio económico que se sustentará en cuestiones demostrables y evidenciadas por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda o quien ejerza sus funciones*”.

Al existir una serie de instituciones a cargo de la concesión de este incentivo, la responsabilidad se dispersa, por esa razón se recomienda que para **este tipo de incentivo sea la Secretaría de Inclusión Social la que entregue dicho incentivo.**

Además, se debe tomar en cuenta que, **al tratarse de un incentivo de vulnerabilidad por discapacidad, las Administraciones Zonales no tienen competencia**, salvo que se trate de un caso de relocalización en la que por razones del levantamiento de información socio-económica en el territorio, efectivamente lo conocerían e incorporarían en sus informes correspondientes.

- **Sección V.- Incentivos Económicos Adicionales (Artículos del proyecto de ordenanza) Artículo (...) Incentivo económico de Vulnerabilidad Especial:** *“Este incentivo económico será del diez por ciento (10%) del valor de una vivienda básica, previo informe de la Administración Zonal correspondiente, y se entregará a las familias beneficiarias, únicamente cuando existan dos o más de las siguientes condiciones:*
 - a. Que la familia 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 en conjunto de la familia damnificada no alcanza a cubrir el valor de la canasta básica familiar establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censo;*
 - b. Que la cabeza de familia sea una persona de tercera edad;*
 - c. Que la cabeza de familia sea mujer;*
 - d. Que la cabeza de familia sea una mujer en estado de gestación;*
 - e. Que uno de los miembros de la familia beneficiaria adolezca de una enfermedad catastrófica.*

En el presupuesto de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda o quien ejerza sus funciones, constará esta asignación a fin de que el incentivo económico de vulnerabilidad especial pueda ser otorgado por esta entidad municipal.”

Es importante identificar las entidades competentes que estarán a cargo de levantar la información de las familias beneficiarias, en razón de los procedimientos que se van a establecer para que la ciudadanía pueda acceder a la Vivienda de Interés Social.

Si bien en el Plan de Relocalización es la Administración Zonal la responsable de levantar la información sobre la situación socio-económica y de riesgo de las familias que habitan en su circunscripción territorial, labor que la cumple en coordinación con la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. Sin embargo, para aplicar a los proyectos de vivienda social, el abanico de entidades se diversifica a partir de la especialidad de cada institución, ya sea para coordinar entre varias instituciones o para asumir la competencia de acuerdo a las circunstancias de cada trámite.

En ese sentido, **se recomienda que la Secretaría de Inclusión Social levante el informe de la situación socio-económica de la familia beneficiaria; y, solo en caso de ser necesario, se coordinará con la Administración Zonal la elaboración del informe de la situación socio-económica de la familia beneficiaria.**

- **Capítulo III. Atención habitacional de vivienda de interés social municipal. Sección I Alternativas de vivienda de interés social. Artículo (...) Procedimiento de aplicación al Plan de Relocalización.-** *La aplicación del Plan de Relocalización estará sujeto a lo especificado en la normativa metropolitana correspondiente al Plan de Relocalización en el Distrito Metropolitano de Quito.*

Con esta propuesta de artículo se entendería que el Plan de Relocalización queda tal como como grande otra vez actualmente se contempla en el Código Municipal. Se entendería de igual manera, al establecer que solo se reformará en 120 días contados a partir de la fecha de publicación de la presente ordenanza metropolitana, proceso que estará a cargo de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, tal como lo dispone la Disposición Transitoria Sexta de este proyecto de ordenanza.

Sin embargo, en las **disposiciones derogatorias se establece que el Art. IV.8.107, numerales 1, 2 y 3 del Código Municipal, correspondiente a los Beneficios Económicos de Ayuda Humanitaria, Bono de Reasentamiento y Bono de Vulnerabilidad serán derogados.** Es decir, aquellas ayudas humanitarias y bonos que son parte del Plan de Relocalización serían derogados.

Al respecto se sugiere que dichos bonos y ayuda humanitaria no sean derogados y se mantengan para las personas que aplican al Plan de Relocalización, los mismos que serán excluyentes respecto a los beneficios económicos establecidos para el acceso a la Vivienda de Interés Social, en tal razón una persona o familia no podrá acceder a los beneficios económicos (Sección V/Capítulo II) por VIS y por el Plan de Relocalización simultáneamente.

Esta sugerencia se da en razón de las prioridades en la atención que merecen las personas que habitan en lugares de riesgo no mitigable. De igual manera, porque muchas personas del Plan de Relocalización, quedarían excluidas de ser beneficiarias de una VIS, ya que de acuerdo a la Sección III del Capítulo I, como “*Condiciones de la vivienda de interés social*”, está que sea la primera vivienda o que no posea otro bien inmueble en el DMQ.

CONCLUSIONES

Es pertinente resaltar que el proyecto de “*Ordenanza sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal*” desarrolla el derecho a la vivienda de interés social así también contempla las garantías para su acceso y pleno cumplimiento, con un enfoque integral que aporta al desarrollo urbano sostenible de conformidad con el marco jurídico vigente.

Por lo expuesto se recomienda a su Autoridad poner en consideración de la Comisión de Vivienda y Hábitat, las sugerencias y comentarios al proyecto de ordenanza realizados en el presente informe, que se enmarcan en el objetivo de clarificar el contenido del proyecto de ordenanza y de la competencia para la iniciativa legislativa en materia tributaria, en atención a la Resolución Nro. 001-CVH-2021.

Confiando que dichas sugerencias serán incorporadas en el proyecto de “*Ordenanza sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal*”; y, valorando que en el ámbito de esta Secretaría General, el proyecto se enmarca en la normativa vigente, se recomienda a su Autoridad emitir informe favorable para que continúe con su trámite pertinente.

Elaborado	Fecha
Fausto Pardo - Analista legal	25/01/2021
Revisado	Fecha
Mariangel Muñoz Vicuña - Coordinadora Jurídica	26/01/2021