

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0373-M**

**Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021**

**PARA:** Sra. Lcda. Blanca Maria Paucar Paucar  
**Concejala Metropolitana**

Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General del Concejo Metropolitano**

**ASUNTO:** Respuesta: Solicitud de información de acuerdo a Resolución Nro. 029-CVH-2021, de la Comisión de Vivienda y Hábitat

De mi consideración:

Por delegación del señor Procurador Metropolitano contenida en Oficio No. 005/SV de 19 de octubre de 2021, doy respuesta al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2021-4511-O de 14 de octubre de 2021, con el que notifica la Resolución No. 029-CVH-2021 de la Comisión de Hábitat y Vivienda.

Sobre el particular me permito manifestar lo siguiente:

**ANTECEDENTES**

Mediante Resolución No. 029-CVH-2021 de 13 de octubre de 2021, la Comisión de Hábitat y Vivienda resolvió: *“Que la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, Secretaría de Planificación, Dirección Metropolitana Financiera, Secretaría de Inclusión Social y Procuraduría Metropolitana; en el término de 8 días, emitan los informes técnico, económico y jurídico según corresponda, en los que conste expresamente si es factible o no, la viabilidad del Proyecto de Resolución de asignación de recursos no reembolsables a favor de los beneficiarios del Plan de Relocalización”.*

Dentro de la documentación remitida, se adjunta el documento titulado “Propuesta Normativa para la entrega de asignaciones no reembolsables para los beneficiarios de las viviendas de relocalización Proyecto Victoria del Sur”.

El proyecto de resolución se encuentra integrado por una parte considerativa, donde se exponen los fundamentos de hecho y de derecho que la motivan. En la parte resolutive encontramos un artículo, una disposición general, tres disposiciones transitorias y una disposición final.

El artículo 1 del referido proyecto de resolución que expediría el Concejo Metropolitano, reza textualmente:

*Artículo 1.- Entregar por única vez a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV), o a quien ejerza sus funciones, la asignación de recursos no reembolsables conforme los informes técnicos, jurídicos y económicos pertinentes, emitidos por las entidades municipales competentes, en favor de las familias beneficiarias que fueron calificadas para su ingreso al “Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable”, asignadas a las viviendas de los distintos proyectos habitacionales de interés social destinadas para este fin, y que además, por su condición de alta vulnerabilidad socio-económica, agravada por la pandemia de COVID-19, no tienen capacidad de pago del saldo de la vivienda de relocalización. Una vez recibidos dichos recursos, la EPMHV deberá iniciar el proceso de la transferencia de dominio y/o entrega de las viviendas en favor de los beneficiarios, según corresponda.*

**BASE LEGAL**

**Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP)**

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0373-M

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

**“Art. 4.- DEFINICIONES.-** Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado”. (Lo subrayado me pertenece).

**Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas («COPFP»);**

**“Art. 104.- Prohibición de donaciones.-** Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.” (Lo subrayado me pertenece).

**Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas («RCOPFP»).**

**“Art. 89.- Donaciones o asignaciones no reembolsables.-** Las entidades del sector público podrán realizar donaciones o asignaciones no reembolsables a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a investigación científica, educación, salud, inclusión social y donaciones para la ejecución de programas o proyectos prioritarios de inversión en beneficio directo de la colectividad, priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el caso de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado o por la instancia correspondiente para el resto de entidades públicas.

En el caso de que se traten de asignaciones de gasto permanente no requerirán ser priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Estas asignaciones deben constar en los respectivos presupuestos institucionales, en el ámbito de competencia de cada entidad pública. Para este efecto deberán considerar lo siguiente:

1. Toda transferencia a organismos privados debe responder a un proceso de planificación que permita evidenciar con claridad los objetivos, metas, productos y/o servicios públicos que están prestando a través de organismos privados;
2. Las transferencias de recursos para la ejecución de entes privados deberán ser exclusivamente para temas en el ámbito de las competencias de cada entidad pública otorgante, de conformidad con la Ley;
3. En los convenios debe estipularse claramente el plazo de vigencia de la donación, es decir, que no sea de renovación tácita e indefinida;
4. Las transferencias a universidades privadas se harán exclusivamente a través de la entidad nacional encargada de la educación superior, ciencia, tecnología e innovación, en el caso de la Función Ejecutiva;
5. No se podrán efectuar transferencias para propósitos respecto de los cuales las instituciones deberían realizarlos a través de procesos de contratación pública;
6. Previo al proceso de renovación de un convenio para una transferencia se deberá evaluar los resultados obtenidos; y,
7. Para el caso de las entidades que pertenecen al Presupuesto General del Estado, se debe enviar copia simple

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0373-M

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

del convenio al Ministerio de Finanzas, para seguimiento y registro.

*Los consejos o gabinetes sectoriales de política, en el caso de la función ejecutiva; los consejos provinciales y regionales y los concejos municipales o metropolitanos en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados; mediante resolución establecerán los criterios y orientaciones generales que, enmarcándose en la señalado en este artículo, deberán observar sus entidades dependientes para la realización de las indicadas transferencias. Las entidades de la Función Ejecutiva que no pertenezcan a un consejo o gabinete sectorial de política deberán ser priorizadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.*

*El Estado podrá realizar donaciones a otros Estados en el caso de emergencias y catástrofes internacionales, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad, con la determinación del monto y destino de los recursos donados.*

*Se podrá establecer asignaciones presupuestarias no reembolsables a favor de organismos internacionales y/o a sus representantes ecuatorianos, exclusivamente de aquellos en los que el Ecuador sea miembro siempre que se cuenten con los recursos presupuestarios suficientes para atender tal obligación". (Lo subrayado me pertenece).*

### Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

*Artículo 136.- Empresas públicas metropolitanas.- Las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva, cuya constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación se regula por la ley de la materia, las ordenanzas y las disposiciones contenidas en este capítulo. (Lo subrayado me pertenece).*

### Resolución No. C-0028

De acuerdo con la Resolución C-0028 Art. 1, las asignaciones no reembolsables se podrían efectuar, para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad cuando se realicen a favor de personas naturales o jurídicas en las siguientes materias:

- a) Salud;
- b) Educación;
- c) Equidad e inclusión social;
- d) Promoción de la participación ciudadana en la ejecución de obras y la prestación de servicios en el marco de las competencias asignadas a la Municipalidad;
- e) Promoción de la ciudad como destino turístico y el desarrollo de proyectos que promuevan la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo; (sic)
- f) Promoción de las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas; y,
- g) Promoción de la innovación tecnológica (I+D) e ideas originales.

### ANÁLISIS

El proyecto de resolución cuyo análisis jurídico se solicita a esta Procuraduría Metropolitana la expediría el Concejo Metropolitano de Quito y tiene como objetivo fundamental establecer una asignación no reembolsable desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito hacia la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, recursos que se destinarían a la implementación del "Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable".

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0373-M

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

Conforme al marco jurídico vigente, contenido fundamentalmente en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento, encontramos que el artículo 104 del COPFP establece de manera general una prohibición a las entidades del sector público para realizar donaciones y asignaciones no reembolsables a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, facultando al mismo tiempo al Presidente de la República, a fin de que vía decreto ejecutivo, reglamente las excepciones a la regla general.

Es así que el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad reglamentaria, dicta el decreto ejecutivo que contiene el Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, cuyo artículo 89 contempla los casos en los que sí es posible realizar donaciones o asignaciones presupuestarias en favor de personas naturales o personas jurídicas de derecho privado.

En este punto, es fundamental atender al texto de la disposición, puesto que establece que las donaciones o asignaciones no reembolsables solo se pueden realizar en favor de personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro. Este elemento fundamental, que es el punto de partida del análisis, no se cumple en el caso planteado, puesto que, la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, que sería la que reciba la asignación no reembolsable, no cumple con las características determinadas en el citado artículo 89 del Reglamento al COPFP, puesto que se trata de una persona jurídica de derecho público, conforme define el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y 136 del Código Municipal.

El mecanismo por el cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito transfiere recursos económicos a sus empresas metropolitanas es el de asignaciones presupuestarias, conforme a las normas relativas a la formulación de los presupuestos anuales contenidas en el propio COPFP, su Reglamento y en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Para el efecto, la EPMHV debería coordinar con la Administración General y la Secretaría General de Planificación, a fin de cumplir con los pasos necesarios para alcanzar la asignación de recursos que permita ejecutar el “Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable”.

Una vez que la EPMHV cuente con la asignación de recursos en su presupuesto anual, puede acogerse a lo contemplado en lo previsto en el artículo 89 del Reglamento al COPFP, puesto que en ese caso, sí se cumplirían los supuestos de orden fáctico indispensables para aplicar la norma citada. Es decir, la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, podría resolver una donación o asignación no reembolsable a las personas naturales que se encuentran consideradas para la ejecución del “Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable”.

### CRITERIO

Por los antecedentes, base legal y análisis expuesto en el presente informe, es criterio de la Procuraduría Metropolitana, que no procede legalmente la expedición de una Resolución del Concejo Metropolitano por la cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito entregue recursos económicos a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, bajo el marco normativo dado por el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y 89 de su Reglamento, toda vez que esta última no es una persona natural o una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, sino que es una persona jurídica de derecho público, conforme lo determinan los artículos 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el artículo 136 del Código Municipal.

El mecanismo descrito en el párrafo precedente podría ser implementado desde la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda directamente a las personas naturales consideradas dentro del “Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable”, en cuyo caso sí se cumplirían los supuestos fácticos determinados en las normas jurídicas descritas y analizadas en este informe.

Como se ha señalado, para el efecto se recomienda a la EPMHV coordinar con la Administración General y la

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0373-M**

**Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021**

Secretaría General de Planificación, a fin de que en su presupuesto anual se realice la asignación de recursos que se requiera para ejecutar el “Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable”.

Solo cuando la EPMHV cuente con la asignación de recursos en su presupuesto anual, puede acogerse a lo contemplado en lo previsto en el artículo 89 del Reglamento al COPFP, puesto que en ese caso, sí se cumplirían los supuestos de orden fáctico indispensables para aplicar la norma citada.

El presente informe no se pronuncia sobre aspectos técnicos o económicos relacionados con el “Plan Metropolitano de Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable”, por no ser de su competencia.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Galo Fabian Torres Gallegos  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL**

Referencias:

- EPMHV-GG-2021-0364-O

Copia:

Srta. Abg. Daniela Alexandra Valarezo Valdivieso  
**Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad**

Sr. Abg. Pablo Saul Solorzano Salinas  
**Secretario de Comision**

Sr. Arq. Iván Vladimir Tapia Guijarro  
**Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda**

Sra. Lcda. Nadia Raquel Ruiz Maldonado  
**Secretaria General de Planificación**

Sr. Soc. Francisco Fernando Sanchez Cobo  
**Secretario de Inclusión Social**

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**

