

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

Asunto: Informe jurídico para restitución de inmueble municipal entregado en comodato a favor de la Fundación Femenina de Bienestar Social "22 DE AGOSTO FUBAM". Exp. PM. Nro. 2021-02476

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

De conformidad con la Resolución No. A-005 de 20 de mayo de 2019; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 000002 /SV de 12 de octubre de 2021, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano, emito el siguiente criterio legal:

Objeto y alcance

1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DMGBI-2021-3448-O, de 08 de noviembre de 2021, el Director Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles (E), solicitó a Procuraduría Metropolitana emitir el respectivo criterio legal, y posteriormente remitir para conocimiento de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, con la finalidad de que emitan el criterio para la resolución del Concejo Metropolitano de Quito, para la reversión del comodato del predio Nro. 251041, clave catastral 1290318011, entregado a favor de Fundación Femenina de Bienestar Social "22 DE AGOSTO FUBAM", por no cumplir con el objetivo del comodato.

2. La señora Fanny Zurita, Ex Directora de la Fundación 22 de Agosto, mediante Oficio S/N de 23 de febrero de 2021, manifestó que existe un inmueble de propiedad municipal en la calle Vicente López, donde funciona la Fundación 22 de Agosto, el mismo que no da los servicios para los que se dio en Comodato, que en la actualidad este sitio se ha convertido en un mercado lleno de insalubridad y contaminación.

Antecedentes

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el día miércoles 07 de agosto de 1996, resolvió autorizar la entrega en comodato por el lapso de 30 años, el inmueble de propiedad municipal, ubicado en la Calle Vicente López y E. Moreno de la parroquia Cotocollao, a favor de la Fundación Femenina de Bienestar Social "22 DE AGOSTO FUBAN", donde tienen talleres de manualidades como corte y confección,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

panadería, juguetería, primeros auxilios, belleza, cocina, pastelería, plomería, electricidad, cerámica. Esta autorización se perfeccionó con la suscripción de la escritura otorgada el 2 de octubre de 1996 e inscrita el 16 de octubre del mismo año.

Informes de la Administración Zonal La Delicia, Dirección Metropolitana de Catastro, Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, y Dirección Metropolitana de Gestión de bienes Inmuebles

1. Mediante Oficio No. GADDMQ-AZLD-2021-2740-O, de 22 de julio de 2021, la Administradora de la Zona La Delicia, remite el expediente digital que contiene los Informes Social, Técnico y Legal, así como la documentación correspondiente a la reversión del Comodato del inmueble de propiedad municipal, ubicado en la calle Vicente López y E. Moreno, de la parroquia Cotocollao, a favor de la Fundación Femenina de Bienestar Social “22 de Agosto FUBAM”, con la finalidad de que se proceda con el trámite respectivo.

2. El Ingeniero Adrián Patricio Aguas Camacho, Director de Gestión de Territorio de la Administración Zonal La Delicia, mediante Memorando No.

GADDMQ-AZLD-DGT-2021-0107-M de 22 de marzo de 2021, remite el Informe Técnico No. 026-UZGT-IT-EP-2021 de 22 de marzo de 2021, emitido por el Arq. Juan Carlos Echeverría, Jefe de Espacio Público de la Unidad de Espacio Público de la Administración Zonal La Delicia, que en la parte pertinente señaló:

“4. Conclusión:

Una vez realizada la inspección, se verifica la existencia de la Fundación “22 de Agosto” con un área de lote según escritura de 364.62 m2.

Se observa el uso del bien inmueble para fines comerciales de venta de frutas y verduras usando el área del parqueadero e incumpliendo Clausula Tercera que indica destinar el inmueble “... al equipamiento y funcionamiento de talleres de manualidades como corte y confección, panadería, juguetería, primeros auxilios, cocina, pastelería, plomería, electricidad y cerámica.”

Cláusula Octava indica “... en caso de que la comodataria contraviniera a lo pactado, esto es darle otro uso que no sea inherente a sus funciones y fines específicos la municipalidad dará por terminado el contrato de comodato”.

Se evidencian contravenciones a las cláusulas de Contrato de Comodato otorgada el 2 de octubre de 1996 a favor de la Fundación Femenina de Bienestar Social “22 de Agosto”, por tal motivo se sugiere dar por terminado el contrato.”

3. Mediante Informe Social No. 007-UGP-LG-2021 06 de abril de 2021, suscrito por la señora Irene Patricia Siza Benalcázar, la Dirección de Gestión Participativa del Desarrollo, Unidad de Gestión Participativa de la Administración Zonal La Delicia, manifestó:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

“[...] 05/05/2021.- se procede a verificar la documentación anexa al trámite, seguidamente se realiza la inspección correspondiente en el lugar especificado:

- La entrada principal del inmueble se encontraba cerrada por lo que se procede a preguntar a un grupo de personas que se encontraban a un costado en una especie de garaje que forma parte también del inmueble para lo que manifiestan que el lugar donde funciona la Fundación 22 de agosto se encuentra cerrado por restricciones de la pandemia atienden solo bajo citas o llamadas telefónicas.

- Las 5 personas que se encontraban al momento de la inspección se dedican a la venta de frutas, flores, verduras, pollos pelados en una pequeña entrada (garaje) a un costado de la edificación, se pudo constatar que ese espacio en la parte interior tiene un baño y un pequeño cuarto adecuado con un colchón y en la parte del patio se verifico una cocina a gas.

- Luego de una rápida verificación se solicita información acerca de la persona encargada de la fundación 22 de agosto para lo cual manifiestan no tener contacto y que el espacio fue entregado a ellos como un favor para ocuparlo en sus ventas y cuidarlo. -

- Desde la parte de afuera se puede evidenciar publicidad adjunta al inmueble de (Capacitación en diferentes áreas).

07/05/2021.- Una vez identificado el nombre y número de teléfono de la Sra. Cecilia Delgado responsable de la fundación 22 de agosto procedo a llamar por teléfono para coordinar día y hora de reunión en el espacio físico, a lo cual se agenda el mismo día viernes 7 de mayo de 2021 a las 11:00.

- Ya coordinada la reunión nos presentamos a charlar en la oficina de la fundación 22 de agosto primer piso en la cual se obtuvo información relevante al espacio físico que fue entregado por medio de comodato;

*- **Espacio físico:** La infraestructura consta de dos niveles y un aula en la parte trasera de la misma especificando a continuación usos y espacios; 1 oficina principal (Coordinación), Oficina secundaria (Reuniones), aula de tareas dirigidas, 2 aulas de belleza, 1 cocina, 1 consultorio médico, 1 consultorio odontológico, 1 salón múltiple, 1 aula de corte y confección, 7 baños (3 en la planta baja – 4 en la planta alta), 1 cuarto pequeño (planta baja), aula de cosmetología, Garaje (2 calabozos). En cuanto a lo especificado me permito agregar que el mismo se encuentra deteriorado y a falta de limpieza ya que el cuarto pequeño actualmente es vivienda de una persona adulta mayor indigente que vive en ese espacio por aproximadamente 12 años según la información proporcionada por la Sra. Cecilia Delgado.*

- Garaje: este espacio fue utilizado hace algunos años atrás por la Policía Nacional como UPC, actualmente es utilizado por vendedores y vendedoras informales que ocupan para venta de flores, pollos pelados, verduras etc. Al momento de la inspección se verifico a 7 personas en ese espacio realizando actividades económicas informales.

- La edificación actualmente se mantiene cerrada al público, las actividades se están

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

realizando de manera digital el único espacio que ofrece atención bajo cita es el centro odontológico.

- Cabe mencionar que se obtuvo una buena apertura por parte de la señora Cecilia Delgado al momento de verificar los espacios y obtener la información necesaria para la realización de este informe.

[...] CONCLUSIONES

- *La Administración Zonal la Delicia por medio de la Unidad de Gestión Participativa solicita a la señora Cecilia Delgado dar cumplimiento a lo estipulado en el comodato, solucionar el tema de venta informal en las instalaciones, así como también la ocupación del espacio para vivienda de una persona indigente.*
- *La Unidad de Gestión Participativa pone a conocimiento el detalle de actividades y uso que se le está dando al espacio de propiedad del Municipio de Quito, contemplando que en gran parte al momento no se está cumpliendo con lo especificado en el comodato en cuanto al fin que fue entregado.”*

4. Mediante Memorando No. DJ-2021-114 de 21 de julio de 2021, el abogado Santiago Rodríguez, Director Jurídico de la Administración Zonal La Delicia, como criterio legal indicó:

“Con fundamento en la normativa legal citada; y, a los antecedentes expuestos, que determinan que el Comodatario, no está cumpliendo con lo dispuesto en el indicado instrumento legal; y, que existen otros proyectos que pueden ser desarrollados en el predio 251041, clave catastral 1290318011, por la comunidad y Municipalidad, esta Dirección Jurídica emite Informe Legal Favorable para que se proceda con la reversión del comodato entregado a la Fundación Femenina de Bienestar Social “22 DE AGOSTO FUBAM”

5. El Jefe de la Unidad de Catastro Especial de la Dirección Metropolitana de Catastro, Ing. Joselito Geovanny Ortiz Carranza, mediante Memorando Nro. GADDMQ-STHV-DMC-UCE-2021-1003-M, de 19 de octubre de 2021, remitió la ficha técnica para reversión de comodato del predio No. 251041, objeto del presente trámite.

6. Con Oficio Nro. GADDMQ-DMGBI-2021-3448-O de 08 de noviembre de 2021, el Ing. Carlos Andrés Yepez Díaz, Director Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles (E), como criterio manifestó:

“En virtud de lo mencionado y los informes emitidos por las demás dependencias municipales, la presente Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles emite criterio favorable para la reversión del comodato del predio Nro. 251041, clave catastral 1290318011, entregado a favor de Fundación Femenina de Bienestar Social “22 DE

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

AGOSTO FUBAM”, por no cumplir con el objetivo del comodato.”

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 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 tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava del contrato de comodato, celebrado el 2 de octubre de 1996 e inscrito el 16 de octubre del mismo año, estipulan lo siguiente:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

“SEGUNDA. – La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, entrega en comodato por treinta años a favor de la Fundación Femenina de Bienestar Social “22 DE AGOSTO FUBAM”, el inmueble de su propiedad, singularizado en la cláusula Primera del presente contrato, y que deberá devolverlo a la Municipalidad, en caso de que la comodataria contraviniera en una de las condiciones constantes en las cláusulas que a continuación se detallan. -

TERCERA. - La Fundación Femenina de Bienestar Social “22 DE AGOSTO FUBAM”, se obliga a instalar en el inmueble materia del presente contrato de comodato al equipamiento y funcionamiento de talleres de manualidades como corte y confección, panadería, juguetería, primeros auxilios, belleza, cocina, pastelería, plomería electricidad y cerámica.

CUARTA. - Es obligación de la comodataria el cuidado del inmueble y su conservación en buenas condiciones, caso contrario será responsable hasta de la culpa levísima, de conformidad con lo que establece el Artículo dos mil ciento ocho del Código Civil.

QUINTA. - El presente contrato de comodato terminará por así convenir a las partes contratantes o cuando el Concejo Metropolitano de Quito, resuelva la devolución del inmueble para efectuar o cumplir algún proyecto Municipal o cuando se extinga la personería jurídica de la beneficiaria del comodato para lo cual bastará con la notificación de la desocupación.

SEXTA. - Igualmente es condición resolutoria del comodato que si la comodataria no realiza el equipamiento adecuado en el plazo de tres años, lo descrito en la cláusula Tercera del presente instrumento, quedará resuelto ipso facto.

SEPTIMA. - Una vez concluido el presente contrato de comodato por incumplimiento de las condiciones pactadas que constan en las cláusulas que anteceden, las edificaciones realizadas en el inmueble de propiedad Municipal, pasarán a formar parte del Patrimonio Municipal, sin reconocimiento o indemnización alguna por el valor de las obras construidas, de acuerdo a lo pactado por las entre las partes y aceptadas por la comodataria.

OCTAVA.- Por su parte la comodataria... acepta el contenido de todas y cada una de las cláusulas estipuladas en esta escritura, obligándose a emplear el inmueble entregado en comodato al uso y fines convenidos... en caso de que la comodataria contraviniera a lo pactado, esto es darle otro uso que no sea aquel inherente a sus funciones y fines específicos, la municipalidad dará por terminado el contrato de comodato y obligará a la restitución inmediata del mencionado inmueble y más bienes que le pertenezcan si

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

reconocimiento de valor alguno a las inversiones realizadas en el inmuebles

8. 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.”

Análisis y criterio jurídico

1. Del contrato celebrado el 2 de octubre de 1996 e inscrito el 16 de octubre del mismo año, se establece que la Fundación Femenina de Bienestar Social “22 DE AGOSTO FUBAM”, se obligó a destinar el inmueble materia del presente contrato al equipamiento y funcionamiento de talleres de manualidades de corte y confección, panadería, juguetería, primeros auxilios, belleza, cocina, pastelería, plomería electricidad y cerámica.

2. Los informes emitidos por la Administración Zonal La Delicia y Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, establecen que, en inspección realizada al inmueble, (i) en cuanto al espacio físico, el mismo se encuentra deteriorado, con falta de limpieza, que el cuarto pequeño actualmente es vivienda de una persona adulta mayor; (ii) en relación al Garaje, este espacio fue utilizado hace algunos años atrás por la Policía Nacional como UPC, actualmente es utilizado por vendedores y vendedoras informales que ocupan para venta de flores, pollos pelados, verduras etc. Al momento de la inspección se verifico a 7 personas en ese espacio realizando actividades económicas informales; (iii) la edificación actualmente se mantiene cerrada al público, las actividades se están realizando de manera digital el único espacio que ofrece atención bajo cita es el centro odontológico. 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 2 de octubre de 1996 e inscrito el 16 de octubre del mismo año, entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Fundación

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

Femenina de Bienestar Social “22 DE AGOSTO FUBAM”, con fundamento en el art. 2083 del Código Civil, y en las cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava del contrato de comodato antes referido, 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 del Concejo Metropolitano de 07 de agosto de 1996, mediante la cual autorizó la entrega en comodato del predio No. 251041 de propiedad municipal, ubicado en la Calle Vicente López y E. Moreno de la parroquia Cotocollao, a favor de la Fundación Femenina de Bienestar Social “22 DE AGOSTO FUBAM; 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 La Delicia, 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,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELOS
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Referencias:

- GADDMQ-DMGBI-2021-3448-O

Anexos:

- GADDMQ-AZLD-2021-2740-O.pdf
- gaddmq-dmgbi-at-2021-0420-m_(1).pdf
- informe_social_-_cotocollao_-_fundación_22_de_agosto_ok_firmado.pdf
- GADDMQ-STHV-DMC-UCE-2021-1003-M.pdf
- Informe_tecnico_n°_dmc-uce-2021-2133-signed-signed.pdf
- digitalización_2021_07_22_11_04_31_715.pdf

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-3595-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2021

- 2476 GADDMQ-DMGBI-2021-3448-.pdf

Copia:

Señor Doctor
 Edison Xavier Yepez Vinuesa
Lider de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO

Señor Abogado
 Carlos Patricio Guerrero Medina
Sustanciador
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO

Señora Doctora
 Veronica Elizabeth Caceres Barrera
Lideresa de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO

Señor Doctor
 Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL COLLAGUAZO PILATAXI MARCO VINICIO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Carlos Patricio Guerrero Medina	cpgm	PM-SUE	2021-12-01	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM-SUE	2021-12-02	

