

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-0458-O

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-0458-O, de 5 de febrero de 2021, y la resolución Nro. 007-CVH-2021, a requerimiento de la Comisión de Vivienda y Hábitat (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución Nro. A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el Nro. oficio 03, de 5 de enero de 2021, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] emitan su criterio jurídico sobre los actos conducentes aplicables para los beneficiarios del plan de relocalización Victoria del Sur, tomando en cuenta la fecha de calificación de los afectados en estado de vulnerabilidad o alto riesgo no mitigable, o la asignación de bonos municipales de vulnerabilidad para las viviendas dentro del Plan Metropolitano de Relocalización, a fin de mantener el precio de las mismas establecidos a la fecha de la calificación» (*sic*).

3. En atención al Requerimiento, en calidad de asesoría, de conformidad con las atribuciones y responsabilidades atribuidas a la Procuraduría Metropolitana, este Informe, efectúa una descripción del régimen jurídico aplicable en relación con: (i) la asignación de recursos no reembolsables; y, (ii) los denominados como actos conducentes. En ese sentido, este Informe, no considera ningún convenio particulare suscrito por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. La oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones que se adopten, corresponde a cada órgano o ente administrativo competente, o en su defecto, dentro de la estructura, a la Comisión.

3. Marco para el análisis jurídico

5. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

6. En general, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), regulan las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.

7. Por su parte, el Código Civil, en lo relevante, regula los modos de adquirir el dominio.

8. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en varios de capítulos regula asuntos relacionados con el Requerimiento.

9. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2021-0287-OF, de 2 de febrero de 2021, el señor Secretario General de Seguridad y Gobernabilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), planteó a la Procuraduría Metropolitana, la siguiente interrogante: «¿la calificación indicada de las 174 familias beneficiarias asignadas para el Proyecto “Victoria del Sur”, así como la asignación respectiva realizada en el mes de febrero de año 2019, con los Bonos de Reasentamiento y Bonos de Vulnerabilidad indicados, pueden ser considerados como “Actos Conducentes” a favor de los mismos, acorde a la suscripción de los documentos mencionados entre el Municipio del D.M.Q. y la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, conforme lo establecido en la Ordenanza Municipal No. 008-2019, suscrita el 23 de diciembre del 2019?».

10. En relación con esa interrogante, la Procuraduría Metropolitana, en lo relevante, aclaró e indicó al señor Secretario de Seguridad y Gobernabilidad del GAD DMQ:

- a) «Examinado el Requerimiento(oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2021-0287-OF, de 2 de febrero de 2021), se constata que:
 - i) Se refiere a asuntos que se encuentran fuera del ámbito de las consultas que

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

puede absolver la Procuraduría Metropolitana, de acuerdo con la Resolución. En efecto, el Requerimiento, no se refiere a la inteligencia del régimen jurídico nacional o metropolitano vigente, sino, a la determinación acciones a efectuar. Es decir, se trata de un asunto de gestión administrativa, para cuya decisión contará con los informes técnicos y jurídicos y cualquier otro acto de simple administración que contribuya a la formación de la voluntad de la administración, de conformidad con el régimen jurídico aplicable; y,

- ii) No se ha acompañado el criterio del órgano consultante, requisito *sine qua non*, para que esta dependencia pueda emitir su criterio en las consultas que se circunscriben al alcance y ámbito de sus pronunciamientos, de acuerdo con la Resolución».
- b) «Las consultas que absuelve la Procuraduría Metropolitana por delegación del señor Alcalde Metropolitano, tienen por objeto absolver dudas sobre la inteligencia (en abstracto) del ordenamiento jurídico o del régimen jurídico metropolitano, no a asuntos particulares relacionados a la gestión administrativa de los órganos y entes administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, como el propuesto en el Requerimiento;
- c) Corresponde a la unidad de asesoría jurídica de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, según cada caso, emitir formalmente los informes para crear la voluntad de la administración en el caso específico; y,
- d) Con base en los fundamentos expuestos, el Requerimiento planteado, no puede ser atendido como absolución de consulta, de conformidad con lo que dispone el art. 1 letras c) y d) de la Resolución»

4. Análisis y criterio jurídico

11. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, efectúa una descripción del régimen jurídico aplicable en relación con: (i) la asignación de recursos no reembolsables; y, (ii) los denominados como actos conducentes.

4.1. En relación con la asignación de recursos no reembolsables

12. El art. 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución».

13. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

14. En relación con el régimen sectorial, *latu sensu*, se ha de considerar que las normas que rigen las asignaciones no reembolsables, son básicamente, el art. 104 del COPFP, su reglamento específico, el art. 89 del reglamento del COPFP, y para el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), la resolución C-0028. Las asignaciones no reembolsables pueden efectuarse, de acuerdo al art 89 del reglamento del COPFP, a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a: (i) investigación científica; (ii) educación; (iii) salud; (iv) inclusión social; y, (iv) donaciones para la ejecución de programas o proyectos prioritarios de inversión en beneficio directo de la colectividad.

15. 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.

16. Por tratarse de gestión de recursos públicos, el marco jurídico se complementaría con las reglas atinentes a:

- a) La rendición de cuentas, que es un proceso de dialogo e interrelación entre las autoridades y la ciudadanía, por medio del cual, se informan las acciones realizadas dentro de un período de tiempo delimitado. La ciudadanía, conoce y evalúa la gestión de lo público[1]. Es atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

del sector público[2]; y,

- b) El control del uso de esos recursos públicos, que es parte de la auditoría externa que efectúa la Contraloría General del Estado dentro del control administrativo, ejercitada mediante la auditoría gubernamental y el examen especial[3]. De conformidad con el art. 212 de la Constitución, es función de la Contraloría General del Estado dirigir el sistema de control administrativo compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

17. En esa medida, los instrumentos que se gestionen o suscriban por el competente, deberán atender a los requisitos y procedimientos previstos en el régimen jurídico aplicable que ha quedado descrito y responder a criterios establecidos en instrumentos de planificación y los principios comunes aplicables a procedimientos de selección (i.e. concurrencia, igualdad, publicidad y transparencia).

18. En adición, la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones que se adopten, en relación con la figura de asignación de recursos no reembolsables corresponde, en cada caso, a cada órgano o ente administrativo competente.

4.2. En relación con los denominados como actos conductentes

19. *Primero.* El Código Municipal, en su disposición general sexta, indica: «[s]in perjuicio del proceso de revalorización y de actualización catastral producto del presente Título, los valores de las transferencias de bienes inmuebles de dominio privado de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito observarán los precios acordados por las partes, en la siguiente forma: a) Para los casos de expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados, el valor de la tierra será el que tenía el predio al momento de producirse el asentamiento, acreditado en el informe socio organizativo, legal y técnico, para lo cual la Unidad Especial Regula Tu Barrio, remitirá la documentación necesaria a la Dirección Metropolitana de Catastro en un término no mayor a cinco días. b) Para los casos de proyectos de viviendas de interés social cuyo promotor sea el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los cuales se produjeron actos conducentes al traspaso de dominio, con una determinada valoración, a través de promesas de compraventa, reservas sin promesa de compraventa o cualquier otra documentación, tales como depósitos o transferencias bancarias realizadas a favor de la municipalidad o de los fideicomisos constituidos para la ejecución de este proyecto, que justifiquen dichas transferencias o actos conducentes, plazos o términos y condiciones dispuestos por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda en ese momento, donde no se haya perfeccionado la transferencia de dominio, se respetarán los valores convenidos, hasta que se produzca la correspondiente transferencia de dominio, independientemente que se actualice la valoración. La información de estos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

casos será entregada por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda a las instancias municipales correspondientes».

20. La norma *in comento*, contiene condiciones bajo las cuales el órgano o ente administrativo competente puede observar precios acordados por las partes, siendo, en esencia, una de ellas, los denominados actos conducentes. En lo relevante, la consideración de los actos conducentes (disposición general sexta del Código Municipal) está prevista para aquellos proyectos de viviendas de interés social cuyo promotor sea el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los que, por las causas establecidas, no se haya perfeccionado la transferencia de dominio (modo-título), pudiéndose respetar los valores convenidos, hasta que se produzca la correspondiente transferencia de dominio, independientemente que se actualice la valoración

21. En lo que es relevante para este Informe en relación con la transferencia de dominio de bienes inmuebles, se ha de considerar que, el Código Civil, en el art. 603, prevé los modos de adquirir el dominio: «[l]os modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción».

22. En complemento, el art. 686 del Código Civil, define a la tradición como el modo de adquirir dominio en el cual el dueño de la cosa entrega a otra persona la misma debiendo presentarse como requisitos indispensable la voluntad de entregar la cosa por parte del dueño y la voluntad de recibirla o adquirirlo por la otra parte[4].

23. Por la configuración del régimen sectorial, el modo de adquisición de dominio se complementa con un título; en el caso de la tradición se puede mencionar como ejemplo a la compraventa. En relación con la compraventa, se ha de considerar que presupone la determinación clara de la cosa o especie a entregarse y la identidad de la persona que la recibirá.

24. En esa medida, en forma similar a la asignación de recursos no reembolsables, la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones que se adopten, en relación con los denominados actos conducentes, corresponde, en cada caso, a cada órgano o ente administrativo competente, para lo que, ha de observar el régimen jurídico aplicable, considerar el específico de la transferencia de dominio de bienes inmuebles.

25. En particular, en relación con los denominados «beneficiarios» del plan de relocalización Victoria del Sur, la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, por medio del oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2021-0287-OF, de 2 de febrero de 2021, indicó haber remitido a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda («EPMHV»), un listado.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

26. *Segundo.* Por otro lado, la EPMHV, de acuerdo con el art. I.2.147 «[...] es la encargada de ejecutar las políticas dictadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de habilitación y oferta del suelo; urbanización y promoción de vivienda destinadas a familias o personas que necesitan su primera vivienda, familias con ingresos bajos y medios, población vulnerable o en situación de riesgo; renovación urbana; mejoramiento habitacional; vivienda nueva para propietarios de suelo en el ámbito urbano y rural, colaborando en la reducción del déficit de vivienda [...]». A tal efecto, se le asignaron los siguientes fines:

- a) Gestionar integralmente los programas y proyectos de hábitat y vivienda con finalidad social, con énfasis en los sectores de atención prioritaria definidos en la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda ("PMHV");
- b) Gestionar las reservas de suelo y promover su oferta para el desarrollo de vivienda bajo los criterios de ordenamiento territorial, dotación de infraestructura y equipamiento;
- c) Desarrollar vivienda nueva construida a través de modelos de gestión que reporten los mejores beneficios para la comunidad y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- d) Mejorar la vivienda y su entorno desde una visión integral y con participación comunitaria, respetando la integralidad del hábitat, el uso adecuado de los espacios públicos y naturales, la sustentabilidad y el cuidado ecológico;
- e) Coadyuvar en la gestión integral del mejoramiento habitacional y sus usos complementarios en los sectores urbanos y rurales y edificaciones preexistentes;
- f) Favorecer el desarrollo comunitario integral, la autogestión comunitaria y el sistema de economía solidaria; y, apoyar los esfuerzos comunitarios de los copropietarios de los conjuntos habitacionales existentes, para el cuidado, mantenimiento y rehabilitación urbana de los mismos;
- g) Contribuir a la renovación urbana y rural, y al mejoramiento habitacional de la ciudad existente, mediante la reparación de espacios urbanos y áreas residenciales inadecuadas, deterioradas o subutilizadas, potenciando la oferta de vivienda digna;
- h) Cumplir con las políticas de densificación, racionalización y economía de la infraestructura y del suelo, continuidad territorial y estética; promover las buenas prácticas urbanas en la población;
- i) Implementar herramientas de desarrollo integral, con énfasis en la habilitación del suelo y programas de vivienda en los sectores rural y parroquial;
- j) Administrar y disponer de los bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, de su propiedad; y, administrar aquellos a su cargo, o a consecuencia de la suscripción de convenios interinstitucionales;
- k) Asesorar y prestar servicios a entidades públicas y privadas, sean personas naturales o jurídicas, en el área de su especialización; y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

- 1) Cumplir con las demás actividades encomendadas por el Concejo Metropolitano.
27. Para el cumplimiento de su objeto la EPMHV tiene la atribución para celebrar todos los actos, convenios y contratos civiles, mercantiles, laborales y de cualquier otra naturaleza que sean permitidos por las leyes ecuatorianas y que directa o indirectamente se relacionan con la finalidad de la empresa que se crea. A tal efecto, ha de considerar los oficios o informes que remitan los diversos órganos o antes administrativos del GAD DMQ.
28. *Tercero*. Finalmente, como se anticipó, el control del uso de recursos públicos (precios acordados por las partes -disposición general sexta del Código Municipal), está sujeto al control que efectúa la Contraloría General del Estado; ejercitado, entre otros, mediante la auditoría gubernamental y el examen especial[5]. En específico, de conformidad con el art. 212 de la Constitución, es función de la Contraloría General del Estado dirigir el sistema de control administrativo compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos

5. Conclusiones y recomendaciones

29. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:
- a) La asignación de recursos no reembolsables o donación tiene parámetros restringidos para su utilización, los que están detallados, en forma principal, en el art. 89 del reglamento del COPFP;
 - b) En esa medida, los instrumentos que se gestionen o suscriban por el competente, deberán atender a los requisitos y procedimientos previstos en el régimen jurídico aplicable que ha quedado descrito y responder a criterios establecidos en instrumentos de planificación y los principios comunes aplicables a procedimientos de selección (i.e. concurrencia, igualdad, publicidad y transparencia).
 - c) La observancia de precios acordados por las partes en relación con los denominados actos conducentes, tiene condiciones restringidas, que, en lo principal, se detallan en la disposición general sexto el Código Municipal y, en lo que les es aplicable, las normas del régimen sectorial aplicable a la transferencia de bienes inmuebles; y,
 - d) Las competencias de EPMHV se encuentran previstas, en el art. I.2.147 del Código Municipal. Es así que, la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones que se adopten, en relación con los denominados actos conducentes y asignación de recursos no reembolsables, serán únicamente del órgano o ente administrativo competente.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0522-O

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

30. El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

[1] Constitución de la República: arts. 95, 100 núm. 4, 204 y 208 núm. 2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana: arts. 88 -95..

[2] Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: arts. 5 núm. 2, 9, 11 y 12

[3] Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. arts. 18 y 19.

[4] Código Civil: arts: 686-691

[5] Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. arts. 18 y 19.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-0458-O

Anexos:

- Resolución No. 007-CVH-2021 (2).pdf

