

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL

S E K

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Tesis Previa la obtención del

TITULO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

**LA EMPRESA MUNICIPAL DE SUELO Y VIVIENDA COMO UN PROCESO
JURIDICO DE REGULACIÓN URBANA Y FORMALIZACIÓN DE LA
PROPIEDAD.**

Autor: Ab. David Moreano Andrade

Directora: Dra. Mónica Heredia de Andrade

Quito 2004

AGRADECIMIENTO

Permanecemos caminantes en el devenir del tiempo, a expensas de saber misiones, y luego, al darnos cuenta que cada día transcurrido no estuvimos solos, que nuestros logros no son tan solo el resultado de nuestra gran voluntad y esfuerzo, sino que aparejado viene las familias: de la que provengo; y la que orgullosamente he formado; la sociedad civil, las instituciones, la gente amable que ha sabido colaborarme, mi agradecimiento a ellos y sobre todo al ser que nos permite estar aquí presentes, impartiendo justicia con su aval y respeto con su enseñanza.

DEDICATORIA

Este trabajo dedico de manera especial a mis PADRES Marco y Magdalena, quienes trayéndome al mundo lograron de mi hacer un profesional exitoso, también a mi esposa Gabriela Cevallos e hijo Joaquín Moreano, quienes en su afán de comprender la tarea que generó esta investigación, pospusieron el tiempo familiar y laboral, en pos de un futuro con mejores oportunidades y ventajas comparativas.

A ellos, y a la voluntad de muchas personas que estoy seguro servirá este trabajo, pues con ello se entenderá de mejor manera el problema jurídico que implica la posesión de bienes inmuebles en una sociedad cada vez más saturada.

SIEMPRE JUNTO A DIOS ESTAN MIS PADRES

Índice de Contenido:

CAPITULO I: EL PROCESO INFORMAL DE OCUPACIÓN DEL SUELO Y SU EFECTO URBANISTICO EN CIUDADES LATINOAMERICAS.

1.1.-	Panorámica General.....	1
1.2.-	La Problemática en las Grandes Metrópolis Latinas.....	3
1.2.1.-	Ciudad de Buenos Aires y sus villas miseria.....	3
1.2.2.-	Ciudad de Bogotá y sus barrios marginales.....	5
1.2.3.-	Ciudad de Río de Janeiro y sus favelas.....	7
1.2.4.-	Ciudad de Lima y sus pueblos jóvenes.....	10
1.2.5.-	La Experiencia Chilena: Un ejemplo de reflexión.....	12
1.3.-	La Particularidad de Algunas Ciudades Ecuatorianas de Mayores Asentamientos Ilegales.....	15
1.3.1.-	Ciudad de Guayaquil.....	15
1.3.2.-	Ciudad de Quito.....	16
1.3.3.-	Ciudad de Santo Domingo de los Colorados.....	17

CAPITULO II: POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

2.-	Antecedentes Generales.....	19
2.1.-	En Cuanto al Marco Normativo Constitucional.....	21
2.1.1.-	La Figura de la Expropiación.....	23
2.1.2.-	Vivienda y Calidad de Vida.....	24
2.2.-	Propuestas Actuales de Políticas de Vivienda desde el Estado.....	25

2.2.1.- Características de las Viviendas Existentes en el país Establecidas por el INEC...	26
2.3.- Propuestas Actuales de Políticas de Vivienda desde el Estado.....	28
2.3.1.- Programas de Vivienda del Consejo Provincial.....	30
2.3.2.- Programas del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.....	33
2.4.- Importancia y Análisis de los Artículos Relevantes de la Normativa Municipal sobre el Planeamiento Físico y Urbano de los Municipios.....	34
2.5.- Plan Implementado por el Gobierno de Alarcón en el año 1997 por medio del MIDUVI. Para el desarrollo del sector vivienda.....	48
2.5.1.- Marco Institucional Propuesto por el MIDUVI.....	49
2.5.2.- El MIDUVI hace Hincapié en su Diagnostico.....	50
2.5.3.- Aspectos Normativos que Considera el MIDUVI.....	51
2.6.- Creación del Sistema de Incentivos para la Vivienda “Urbana Nueva”.....	52
2.6.1. – Programa de Incentivos para la Vivienda.....	56
2.7.- Requisitos más Importantes exigidos por el Sistema Financiero (en general), participante en el Programa del SIV.....	69
2.7.1.- El Rol de las Instituciones Financieras Privadas dentro del Sistema de Incentivos para la Vivienda.....	71
2.8.- Lineamientos y Alcance del Programa de apoyo al Sector Vivienda, (PROMIB: FASE I), Administración del Crnel. Lucio Gutiérrez.....	78
2.8.1.- Propósitos que Persigue el Programa PROMIB.....	80
2.8.2.- Componentes del Programa Sistema de Incentivos para la Vivienda en el Marco del PROMIB.....	82
2.8.3.- Clasificación de Barrios	83
2.8.4.- Estructura del Financiamiento.....	84
2.9.- Propuesta de la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda Directorio.....	90

CAPITULO III: INSTRUMENTOS PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA DEL SUELO Y LA VIVIENDA

CAPITULO III.- LA EMPRESA MUNICIPAL DE SUELO Y VIVIENDA

3.1.-La Empresa Municipal como Instrumento de Solución al problema del Suelo y la Vivienda.....	97
3.1.1.-Visión Normativa de la Regulación Urbana en Ciudades Europeas; Caso Español.....	101
3.1.2.- Experiencias actuales de Regulación Urbana en el Distrito Metropolitano de Quito.....	104
3.2.- La Ocupación Informal del Suelo.....	108
3.2.1.- Actual Normativa sobre el Uso del Suelo.....	109
3.2.1.1.- Clasificación Orgánica del Uso del Suelo.....	114
3.2.2.- La Problemática Vigente sobre Regularización y Legalización de la Propiedad en el Cantón Quito.....	116
3.2.2.1.- Legalización en el Cantón Quito.....	121
3.3.- Análisis de las Instituciones Jurídicas Claves para una Propuesta de Una Nueva Empresa de Suelo y Vivienda.....	127
3.3.1.- La Ordenanza.....	127
3.3.2.- La Contribución Especial de Mejoras.....	130
3.3.2.1.- Sanciones Tributarias frente a las Mejoras.....	130
3.3.2.2.- Reclamos de los Contribuyentes por Mejoras.....	131
3.3.2.3.- De los Impuestos Municipales en General.....	133
3.3.3.- La Acción Coactiva.....	137
3.3.3.1.- Función Coactiva, Aplicable a los Municipios.....	144
3.3.3.2.- Unidad de Coactiva como Unidad Autosustentable.....	158
3.4.- Propuesta de Una Nueva Empresa de Suelo y Vivienda.....	159
3.4.1.- Visión, Misión Fines y Políticas con respecto al Suelo y la Vivienda.....	160
3.4.1.1.- Hacia una Propuesta de Política de Vivienda.....	165
3.4.2.- Atribuciones y Facultades Legales.....	166
3.4.3.- Conformación, Organización y Funcionamiento de la Nueva Empresa.....	170
3.4.4.- Justificación de la Creación de la Comisaría Municipal de Suelo.....	172

CAPITULO IV: MODELO DE APOORTE PERSONAL PARA LA LEGALIZACION Y REGULARIZACION DE LA OCUPACION INFORMAL DEL SUELO Y VIVIENDA

4.1.- Modelo de Resolución de Alcaldía Para Comisario de Suelo y uso de suelo.....	173
4.2.- Modelo de Resolución de Alcaldías, Lineamientos Generales.....	189
4.3.- Modelo de Resolución de Alcaldías Lineamientos Específicos.....	191
4.4.- Creación y Reforma de Ordenanzas para la Legalización de los Asentamientos informales.....	212
4.4.1.- Proyecto de Reforma a la Ordenanza N°. 070.....	212
4.5.- Base Legal para la Creación de la Comisaría de Suelo.....	216
4.5.1.- Normativas para la Creación de la Comisaría Metropolitana de Suelo, Acción y Procedimientos.....	216

PÁGINAS NO NUMERADAS.

Introducción.

Conclusiones.

Recomendaciones

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN GENERAL

En España existe la ventanilla única de servicios municipales, la Empresa de Suelo y Vivienda tiende hacer algo semejante pero no igual, de ahí que las relaciones organizativas seccionales que existen en Europa y específicamente en España, en las ciudades principales y los ayuntamientos, remiten en una planificación paulatina; en Quito, el caso no se podría aplicar con la misma rigurosidad aunque enfocándolo con el mismo objetivo, pues existen paralelamente la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado y otras que funciona bajo el amparo legal del Distrito Metropolitano de Quito.

En el caso ecuatoriano el problema es de menor envergadura en virtud del tamaño de municipio, y específicamente para este proyecto la creación de la Nueva Empresa de Suelo y Vivienda anexa a su entidad unidades que se hallan jurídicamente sueltas e independientes cuando la función municipal sobre la legalidad de tierras implica el trabajo conjunto de la unidad técnica, administrativa financiera, y sobre todo legal, para quedar saneado determinado caso de asentamiento o invasión ilegal.

En España el problema está controlado, la planificación que se realizó desde los años 80 involucró un crecimiento medido de la población y la articulación de ayuntamientos aledaños a la ciudad principal o dentro de la provincia, como el caso de Valencia cuyos ayuntamientos anexos que constituían hace 20 años suburbanos hoy actúan como ayuntamientos de carácter específico que ayudan a la producción de la región, ayuntamientos dedicados al agro, a la comercialización, a la industria, entre otros, y las normas, leyes, ordenanzas que se les aplica están bajo un *Decreto Real* que se cita en el interior de la tesis, el mismo que contempla hasta los aspectos más simples como la factibilidad de desarrollo urbano, en poblados que pueden desarrollarse como futuros ayuntamientos, debido al crecimiento económico de su población.

Dentro del manejo político de los Estados, todos sabemos que la parte social debe ser considerada como primordial e indispensable, por cuanto hace que los derechos y garantías

del hombre consagrados universalmente sean una realidad tangible y perceptible para sus beneficiarios, los mismos que han sido creados a través de convenios o tratados internacionales, considerándose como fundamentales, y otros; no han sido valorados con la importancia requerida, ni siquiera se han priorizado adecuadamente en función de las necesidades humanas, a sabiendas que la primera labor del Estado es garantizar, seguridad, educación, trabajo y vivienda para sus ciudadanos.

El hombre desde sus orígenes fue en busca de satisfacer sus necesidades básicas y eso ha estimulado el competir frente a los demás seres humanos.

Este factor fue determinante para que en el mundo exista pobreza coadyuvando para que dentro de ella se circunscriba una serie de necesidades en el transcurso de la vida como son: la falta de alimento, la falta de educación, la falta de trabajo y un factor fundamental la falta de vivienda, que es el tema investigado para la presente tesis.

El movimiento migratorio del campesinado a la ciudad por falta de garantías laborales ha creado falsas expectativas para unos y excelentes oportunidades para otros; dando como resultado el crecimiento irregular de las ciudades, a nivel mundial, en países denominados del tercer y cuarto mundo, no se ha logrado buscar la forma de un mejoramiento en la calidad de vida respecto a posesión de terreno y más aún vivienda.

A esto se suma el oportunismo de traficantes de tierras, quienes viven del negocio de invadir, ocupar, promover a la gente a la ocupación informal del suelo, a través de barriadas, barrios, favelas, villas miseria, comité pro mejoras, pueblos jóvenes, villas de emergencia, barriadas de ranchito, y otras denominaciones dadas en los países de Sudamérica para aquellos asentamientos urbano marginales.

Por estas razones las ciudades en Sur-América han tenido un desfase arquitectónico, urbanístico, social en el aspecto de vivienda, llegando en algunos casos a constituir casi a la mitad de la ciudad este tipo de barriadas, como es el caso de Santo Domingo de los Colorados donde la ilegalidad en la propiedad constituye el 75% de las tierras urbanas.

De allí la importancia de desarrollar un tema que formule soluciones, establezca procedimientos técnicos legales, que elimine el clientelismo político, los cacicazgos, y que se enfrente el tema como una política de estado respaldada por los gobiernos seccionales quienes son los que deben y pueden mermar las falencias del sistema y plantear alternativas de solución dentro del marco legal al amparo de la constitución y las ordenanzas municipales.

Los problemas más graves son de titularidad de dominio de los terrenos globales, estos traen como consecuencia que las municipalidades al tratarse de barrios ilegales no los integre en la planificación urbana, convirtiéndose en zonas no autorizadas para vivienda y más aun la dotación de redes de servicios, dificultando el progreso de estos barrios.

Debe crearse una unidad que verifique a estos asentamientos, cuantificando, y categorizando el nivel social, y la situación legal, y proceder a verificar la existencia y condiciones de habitabilidad, para luego intervenir con un proceso de legalización.

Es necesaria la creación de un Banco de Tierras que debe ser administrado por los municipios como áreas o espacios públicos, con autoridad municipal que sancione multas, y registre a seudos dirigentes y traficantes de tierras aplicando con rigor las leyes, a través de una unidad que ayude a cumplir con las sanciones administrativas, todos estos pasos como consecuencia darán la obtención del Título de Dominio individual a cada familia con lo que podrán hipotecar sus terrenos para mejorar las viviendas gracias a los préstamos que otorga el BID.

Dentro de la Legislación Ecuatoriana, uno de los fines de los municipios como entidades seccionales autónomas, subordinadas al orden jurídico constitucional del Estado es: La planificación y promoción del desarrollo físico del ámbito territorial de los cantones, en sus áreas urbanas y rurales, el uso y ocupación del suelo se encuentran en la base de la planificación del desarrollo urbano y territorial.

Por otra parte, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, la norma constitucional dispone que para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de conformidad con las leyes que regulan los gobiernos seccionales

El marco jurídico se integra finalmente con las normas contenidas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y las respectivas Ordenanzas Metropolitanas. Sin embargo, no se dispone aún de una regulación metropolitana relativa a la facultad expropiatoria prevista en la Constitución y la Ley que permita aplicarla.

La finalidad de esta tesis es poder explicar a través de los medios jurídicos, el mecanismo, regularización y legalización de la ocupación informal del suelo, formular propuestas de métodos de aplicación de la normativa urbana vigente para encaminar los procesos de legalización, tomando en cuenta experiencias en otras ciudades de Sur América como Bogotá, Buenos Aires, Río de Janeiro, Caracas, Lima, Guayaquil, Quito, Santo Domingo de los Colorados.