

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

1.1.-PANORÁMICA GENERAL

En América Latina, el incremento notorio de la población ha estado acompañado de un acelerado proceso de urbanización, que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo concentrando en sus ciudades una gran masa demográfica. En el año 2000, las ciudades latinoamericanas concentraban el 75 % de los 507 millones de habitantes que tenía la región y, generaban el 80% del crecimiento de su Producto Interno Bruto.

A principios de siglo XX solo uno de cada cuatro habitantes vivía en las ciudades, en pleno siglo XXI, la problemática de encontrar suelo urbano necesita una solución urgente, tres de cada cuatro habitantes viven en ciudades. En 1900 ninguna de las ciudades de Sudamérica tenía más de un millón de habitantes, mientras que en el año 2000, había 49 ciudades con más de un millón, cuatro de las cuales figuran entre las más grandes del mundo. El proceso de crecimiento de las ciudades se aceleró en los últimos cincuenta años, tal como muestran las cifras de aumento de la población urbana y de estancamiento de la población rural, la concentración de población en las ciudades es el resultado de la existencia de mayores oportunidades de desarrollo personal y de mejor calidad de vida que estas ofrecen, por lo que se espera que esta tendencia continúe.

De igual forma se estima que para el año 2025 el 85 % de los habitantes de América Latina estará residiendo en ciudades. Para ese entonces la población de los países con procesos de urbanización más avanzados, como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela será más del 90 % urbana. Incluso en los países que actualmente están en una fase rezagada de la transición urbana.

Los países mas populosos de la región (Brasil y México), junto con otros que hoy en día se encuentran en plena transición urbana (Colombia, Perú y Cuba), concentrarán

más del 80% de su población en las ciudades, mientras los que hoy en día exhiben una urbanización Moderna como (Bolivia, Ecuador, Republica Dominicana, El Salvador y Nicaragua) llegaron a un 70% de habitabilidad en sus ciudades.

Como se mencionó mas arriba, América Latina alberga a 4 de las 15 ciudades mas grandes del mundo: Ciudad de México con 16.6 millones de habitantes, Sao Pablo con 16.5 millones de habitantes, Buenos Aires con 11,6 millones, Río de Janeiro con 10,2 millones. Así mismo tiene otras 45 ciudades con más de un millón de habitantes, alguna de las cuales superan los 5 millones de habitantes como Bogotá, Lima, Santiago de Chile, y otras. Esta transformación indica que hay un mayor equilibrio en el sistema urbano de la región, aunque su ritmo acelerado ha sobrepasado ostensiblemente la capacidad de las administraciones locales para ampliar la oferta de infraestructura, y servicios requeridos por una población cada vez más numerosa.

El crecimiento de los asentamientos informales en América nace como consecuencia de los fenómenos migratorios debido a la falta de fuentes de empleo, en el que los pueblos suburbanos y rurales carecen de actividad productiva y que por lo general existe trabajo solo en el agro, siendo éste mal remunerado.

A lo largo del crecimiento urbano en América tenemos que las ciudades como Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá, Lima, Quito, Guayaquil, fueron ciudades que a nivel histórico conservaron su urbanismo como una línea de coherencia sobre la época de la colonia, luego tenemos diseños que modernizaron a estas urbes pero siempre manteniendo una armonía y orden en los diseños urbanos, esto calificó a algunas de estas como verdaderos patrimonios históricos que con el tiempo se han visto perjudicadas gracias a los procesos de asentamientos informales lo que a coadyuvado a la destrucción del urbanismo visual, convirtiéndose en sectores considerados como Favelas, Villa Miserias o Comités pro Mejoras o Pre-cooperativas.

Como hemos visto los orígenes de los asentamientos son por la necesidad de suelo urbano, es aquí donde nace el concepto del “Apoderamiento de Tierras” a través de aquellos dirigentes que propician la ocupación informal del suelo (Traficantes de Tierras).

En el análisis, estos dirigentes agrupan a cierto número de personas que no tienen vivienda haciéndoles pagar cuotas mínimas y organizando mecanismos de ocupación del suelo, en los que pueden incurrir en la invasión de haciendas en zonas urbanas, ocupación de quebradas o bordes de los ríos urbanos, compra de tierras fraccionadas donde no existe obras de infraestructura, mucho menos espacios verdes, áreas recreativas, todos estos factores llevan a que estos barrios se conviertan en zonas peligrosas y guarida para delincuentes, fomentando la violencia; no podemos hablar de estos asentamientos urbanos desordenados sin tomar en cuenta que los mismos deben quedar como tal.

Es por eso la necesidad de proponemos nuevas tendencias sobre política de vivienda y saber que se puede recuperar ha estos sectores marginales con proyectos de mejoramiento barrial para lo cual necesitamos dar el primer paso que es la titularidad de dominio de las tierras; y es aquí donde participa el Municipio para fomentar la legalización y regularización de tierras para que diseñe una política a largo plazo donde se establezca la recuperación de estos sectores.

1.2.- LA PROBLEMÁTICA EN LAS GRANDES METRÓPOLIS LATINAS

1.2.1.- CIUDAD DE BUENOS AIRES Y SUS VILLAS MISERIA

En la República Argentina, el gran problema de la vivienda se localiza en los alrededores de las ciudades principales, con una fuerte tendencia a la urbanización generalizada con el consecuente empobrecimiento rural y el deterioro cada vez más crítico de las condiciones de vida.

Considerando que el país tiene un 86,9 % de población urbana, y con una acentuada proyección al aumento; el 28,57 % de toda la población no posee servicios básicos.

En Buenos Aires el problema de los asentamientos ilegales va en descontrol, debido a la fuerte movilización de la gente hacia la ciudad, para el año 2004 existirá un promedio de 46% de asentamientos informales y con la consecuente carencia de servicios básicos; el 63% de las familias soluciona por si sola el financiamiento o la construcción de su vivienda, el 45 % de los propietarios de lotes también construyen sus viviendas. Un 78% de las construcciones fue realizado sin soporte técnico. No se contrató mano de obra en más de un 60 % y lo más sorprendente es que el 66 % de estas viviendas alcanzaron un alto nivel de calidad en la construcción.

Ante la complejidad de los problemas y su crecimiento diario, las políticas de vivienda resultan inoperantes, ejerciendo una peligrosa presión para que los recursos del Estado lleguen solo a sectores de la clase media o la clase media alta, con capacidad económica certera para el reintegro de los créditos. En tal virtud los fondos y recursos del Estado se han invertido en la tradicional asistencia, y no para un desarrollo absolutamente necesario en el aspecto social.

Las políticas de vivienda que se ejecutan en Argentina, tienen el carácter transitorio, por lo que son ineficientes en la praxis, inalcanzables para los necesitados de viviendas, sin vías de solución adecuada, sin planificación ante el impacto migratorio de las personas, ante el alto costo de la construcción y lo utópico del financiamiento.

El Estado, los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción y los usuarios, autogestionan la posesión del lote, la construcción y el uso.

Hasta la crisis de los años noventa, fue posible mantener la dualidad de las políticas de vivienda para los dos sectores formal e informal, pero la pauperización de la clase media determinó que se elimine el poder especulativo, por la desaparición del mercado principal, el alto valor de los materiales de construcción, la mayoría importados, ha sido un impedimento para un mejor desarrollo en el sector marginal,

mas aún si se considera que el 64% del valor de la vivienda está en los materiales, cabe anotar que existió una fuerte presión política para que se eliminen los subsidios de vivienda, y que todo crédito que se otorgue tenga garantizado su pago.

Se puso en práctica una estrategia gubernamental ligada a la política de distribución de la vivienda, consistente en un injusto tamizado, se construyeron viviendas nuevas para la clase media y media alta, y para la clase media baja y baja quedaron las viviendas vacantes desocupadas, por las primeras. Esto dio lugar a la proliferación de lo que hoy se denomina Villas Miseria, en donde los servicios básicos son deplorables y caóticos y el hacinamiento terrible. Pudiendo haberse empleado estrategias que den facilidades y se aprovechen los recursos que las familias ya aportan. Y que se considere el problema de la vivienda como social y no como un problema familiar o personal, haciendo también que los recursos se canalicen adecuada y equitativamente, y no de una manera tan absurda que causó resultados dispares sobretodo en las provincias.

En la Argentina se ha sectorizado el Estado de Bienestar, creando descontento en los más necesitados, a la vivienda de interés social no se ha tomado en cuenta dentro del esquema funcional de las nuevas ideas urbanísticas, ni se ha dado una adecuada zonificación.

1.2.2.- CIUDAD DE BOGOTÁ Y SUS BARRIOS MARGINALES

En Colombia los lotes y fraccionamientos de tierra en zonas urbanas comienzan desde los años 50 y empezó como lotizaciones que ofrecían terrenos a mejores precios pero sin obras de infraestructura, en los años 70 el 54 % de la población residía en asentamientos, en los años 90 el 60% se convirtió en clandestina, sin planificación urbana, el Municipio Mayor de Bogotá asumió el reto de regularizar estos barrios a través de un programa llamado: “Mi Barrio”, quienes tenían como primera finalidad el entregar los títulos de dominio a los posicionarios de aquellos lotes ilegales, este proyecto se asumió con el auspicio del Alcalde Antanas Mocus.

En los años setenta y ochenta en Colombia no existía una verdadera política de Estado, es a partir de los años 90 que Colombia toma conciencia de la necesidad de adoptar una política de Vivienda y crea el (INURBE), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, el mismo que buscó transformar su modelo de oferta de soluciones de vivienda, con un subsidio. Las subvenciones son otorgadas a las familias con el fin de facilitar su acceso a la vivienda y constituyen una parte importante de la cuota inicial para adquirirla.

Frente a esta realidad, durante los últimos años se han acentuado los esfuerzos estatales por atender la demanda de recursos para mejoramiento de viviendas y el entorno de las zonas marginadas. A partir de 1994, se creo en el ámbito de la Red de Solidaridad Social (RSS). Plan que centraliza los subprogramas sociales y asistenciales del gobierno.

El MVE, (Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno) exhibe los rasgos principales de los programas de mejoramiento de barrios desarrollados en otros países, en lo que se refiere al abordaje integral de los problemas de urbanización y a los aspectos de participación comunitaria. Pero su particularidad reside en su modelo de gestión puesto en marcha, que contempla un esfuerzo descentralizador de acciones y combinación de esfuerzos de distintos programas, entidades y niveles de gobierno.

Quiere decir que todos los trámites burocráticos con relación a la tenencia de la tierra fueron disminuidos a cero, puesto que el proceso de regularización podía tomar hasta 10 años de iniciado el asentamiento de hecho, pero con el nuevo sistema el trámite puede concluir en noventa días de iniciado, todo depende de la fluidez de los recursos a destinarse para el mejoramiento y las intervenciones de los gobiernos seccionales.

El MVE, fue creado para la dotación de recursos y servicios a los estratos mas pobres a pesar que su focalización consta del financiamiento vinculado al mejoramiento de

las individuales con un alto grado de participación en la regeneración urbana del entorno del barrio, que puede ser vías, áreas comunales o servicios generales .

Así mismo, apoya la regularización de las propiedades y entrega de unidades básicas o casetas sanitarias. Estas incluyen además un lote urbanizado, un espacio de uso múltiple con baño, cocina y lavadero. El programa busca desarrollar la participación comunitaria, Por ser adscrito a la Red de Solidaridad Social, se coordina la ejecución de trece programas que cubren aspectos de hábitat, ingreso y promoción social.

En el modelo de la red se respeta el papel de cada una de las entidades ejecutoras, pero coordinando con los gobiernos regionales y municipales, en los sitios localizados; de modo que la red a más de mantener su estructura nacional, descentraliza funciones en instancias responsables creadas a nivel de Municipios.

Mediante el Programa de Vivienda y Entorno se financió, entre el año 1994 y 1998, el mejoramiento de cerca de 259.000 viviendas familias, mientras que las obras en el entorno alcanzaron a 775.000 se trata de un resultado elocuente logrado a corto plazo, por un programa descentralizado de ámbito nacional.

1.2.3.- CIUDAD DE RÍO DE JANEIRO Y SUS FAVELAS

En Brasil, el problema de los asentamientos ilegales junto con los de urbanidad se empieza a ver con seriedad a partir de 1995, donde el Municipio, implementa el Programa de Asentamientos Populares I y II (PROAO) conocido como Favela - Barrio, el otro de carácter estatal llamado Programa Baixada Viva o Nova Baixada (PBV/PNB), y uno de carácter Federal llamado Programa Habitar Brasil (HBB).

El problema se asume desde dos ópticas presentes tradicionales, una desde su origen y localización, y el otro; desde los mecanismos de propiedad.

Por un lado están las Favelas; que “son el resultado de invasiones de tierras públicas o privadas, por lo general localizadas cerca de las zonas centrales de la ciudad y

sobre las cuales los habitantes no poseen títulos de propiedad”; en tanto que: Lotes Irregulares, “resultan de la división formal pero de terrenos localizados en áreas periféricas y sobre las cuales los habitantes pueden poseer documentos de compra y venta”.

Según la información oficial de Brasil, estos barrios representan entre el 30% y 40% del total de domicilios permanentes en el país, que representan entre 8 y 11 millones de viviendas, y entre 30 y 40 millones de personas.

Este tipo de programa urbano - habitacional es considerado como un modelo digno de imitación, al punto que las demás administraciones latinoamericanas al respecto manifiestan: “Favela – Barrio ha sido considerado un paradigma de mejoramiento de barrios en tiempos recientes”.

La política municipal hacia los asentamientos irregulares se creó en un plan decenal lanzado en 1990, en el cual se formulaba una estrategia basada ya no en la remoción de las favelas sino en su urbanización y en la atención social a su población.

Este Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro (PROAP), inicia en 1995 donde se estima que existían como 800 favelas, 600 lotes irregulares con un número aproximado de 400 mil personas en una ciudad con alrededor de 1 millón de habitantes. Al mismo tiempo este plan se fortaleció con la inversión en obras de urbanización de favelas y loteos irregulares apoyados por el BID.

El programa Favela Barrio, inicia el año 1995 en su primera etapa; en sus cuatro primeros años atendió a 55 favelas y 8 loteos irregulares.

En la segunda etapa en el año 2000 atendió a 52 favelas. Una parte de su éxito a más del trabajo de manera coordinada entre las instancias, ha sido la adopción de metodologías profesionales y de gestión, la participación directa de los sectores

afectados así, como de un sistema de información que permite conocer el desarrollo y desempeño de los distintos proyectos ejecutados.

Una forma de darle continuidad a esta propuesta en lo posterior fue, el papel que asumió el Gobierno del Estado que financia y ejecuta las intervenciones, en un marco de Cooperación con los Municipios con un monto de 3.600 millones de dólares; llamado: Programa Baixada Viva – vida nueva - (PBV), localizado en la región Baixada Fluminense, en el área metropolitana de Río de Janeiro, en el que su radio de acción es de 3.5 millones de habitantes, todos ellos de ingresos bajos, el 50% por debajo del nivel de pobreza de \$ 104 (dólares) por mes, caracterizada por carencias en infraestructura, servicios urbanos y servicios básicos; la población beneficiada de este programa es de 400.000 personas de forma directa.

Una característica de este Programa entre gobierno y municipios es de:

- a) “Aliviar los efectos de la pobreza urbana en algunos municipios.
- b) Mejorar las condiciones sanitarias ambientales de los barrios de más bajos ingresos.

En cuanto al convenio: el Municipio seguía las siguientes condiciones:

El establecimiento de unidades de gestión descentralizadas específicas para cada uno de los barrios a ser atendidos por el programa.

La asignación, en los presupuestos anuales de las municipalidades, de fondos para mantener los servicios urbanos y sociales.

La revisión de los valores de las propiedades en las áreas beneficiadas, una vez terminados los proyectos, para mantener al día los catastros municipales de tal modo que se produzca una base actualizada para el cálculo de impuestos.

El Estado. Asegurar los recursos de inversión del programa y su transferencia, sin reembolso, a los municipios.

Garantizar el financiamiento y la asistencia técnica para la implantación parcial de los subprogramas de recolección de desechos sólidos, guarderías infantiles y servicios de atención de salud”¹.

¹ FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo - Washington, DC. 2002 -

Por: Brakarz José, Greene Margarita, y Rojas Eduardo.

1.2.4.- CIUDAD DE LIMA Y SUS PUEBLOS JÓVENES

“A lo largo de los años, el proceso de desarrollo de los asentamientos informales se ha expresado en un continuo avance de la informalidad a través de una sucesión de actos intempestivos, movimientos de masas, intrigas políticas e intercambio de favores. Por consiguiente, para describir este desarrollo con mayor claridad hemos organizado nuestra narración en 10 diferentes hitos históricos, cada uno de los cuales relata como la formalidad ha ido concediendo progresivamente el espacio necesario para el crecimiento de la vivienda informal”.

En el caso del Perú el problema de ocupación informal del suelo radica en un 65% en la ciudad de Lima que durante las últimas cuatro décadas, se ha visto minorizada en su espacio urbano.

Entre 1981 y 1993 el ritmo de crecimiento de las viviendas informales superó 11 veces, al crecimiento del parque habitacional. En Lima la denominación que se les da, a estos asentamientos es la de Pueblos Jóvenes que aumentaron radicalmente de 432 ciudades en 1979 a 700 ciudades en 1985, pero la informalidad en Lima es mucho mas grave que ninguna ciudad del Pacífico Sur, ya que muchas de sus viviendas dentro de estos asentamientos tuvieron costos de 700 dólares por ser únicamente estructuras provisionales en caña o materiales baratos de construcción donde la mayoría de los casos vienen a ser de 30 y 40 m² de construcción y en un solo ambiente, la tenencia de la tierra, que es ofertada a precios demasiado elevados en el mercado informal, si tomamos en cuenta que simplemente son terrenos que no tienen ningún servicio, y en muchos de los casos son terrenos con alto riesgo o rellenos de quebradas.

Con el transcurrir de los años estos pueblos jóvenes han podido entrar en un proceso de legalización y regularización por lo que se han visto beneficiados relativamente con los programas del BID para mejoramiento de barrios marginales.

Para Hernando de Soto en su Libro, “El Otro Sendero” la informalidad en Lima nace de las pocas bases de desarrollo urbano en la ciudad, la poca planificación en el aspecto urbano territorial que dejaron sus alcaldes, y por ultimo la pobreza en la que se sumió el país, ocasionando que se formen grupos de dirigentes que de alguna manera respaldados por partidos políticos con falsas expectativas convencían a estos seudos dirigentes a invadir, usurpando el derecho de propiedad en aquellos lotes que se encontraban en la periferia; en ese entonces eran los años 80 en la ciudad, lo que conllevó a la irregularidad del mercado en Viviendas, con este fenómeno a Lima le costó tener sumida en la informalidad al 50% de sus viviendas y no conforme con esto más del 40% sin servicios básicos lo que trajo enfermedades, generándose así en la ciudad graves problemas de salud, como lo habíamos mencionado antes, si bien es cierto que el fenómeno migratorio trajo como consecuencia la búsqueda de suelo urbano en Lima nunca se pensó en la complejidad del tema, pero como medida adoptada por su Administración Seccional, se implementó el aumento de impuestos en aquellos predios no edificados en las zonas urbanas para así calmar un poco el negocio de engorde para los traficantes de lotes. Esta medida en los barrios urbanos marginales no funcionó por cuanto hablamos que ni siquiera se encuentran catastrados los predios ilegales que llegan casi al 50% de las viviendas.

El Gobierno central de Perú no ha adoptado una política seria en el mejoramiento de estos sectores debido a la inexistencia de una coordinación dentro de la administración seccional con el gobierno, esto a trascendido a nivel internacional, razón por la cual los créditos que fomenta el Banco Interamericano de Desarrollo no toma en cuenta la participación de Lima por la poca seriedad de las administraciones, a pesar de que considera intervenir a través de un programa de intervención directa de recursos; posiblemente con la creación de un Departamento de Administración de Fondos, en el que se encuentre tanto un representante del Gobierno Municipal, uno

del Gobierno Central y uno de la Comunidad, y como veedor un miembro activo del BID, con el fin de que no sean mal dirigidos los fondos.

La administración seccional, como una forma de aplacar en cierta medida con el problema, ha dirigido parte de sus recursos al incremento de servicios básicos en estos sectores con recursos propios; más no a enfrentar el problema de fondo, como es el de los asentamientos ilegales y la falta de viviendas.

1.2.5.- LA EXPERIENCIA CHILENA: UN EJEMPLO DE REFLEXION

En Chile, en la época de los años 80 comienza el Programa de Mejoramiento de Barrios PMB, la experiencia chilena es significativa en la medida que representó la aplicación de una política gubernamental orientada a la atención de los problemas de vivienda y de hacinamiento en la población más pobre, la continuidad de esta política, a través de programas de mejoramiento de barrios y otros basados en subsidios a la vivienda, ha hecho que el problema se reduzca drásticamente en todo el país.

El origen del Programa de Mejoramiento de Barrios de Chile, se remonta a los años 70, cuando en un objetivo común se pretendía combatir al problema de la insalubridad, protegiendo la salud pública de los habitantes de la periferia urbana, se desarrolló una experiencia piloto de saneamiento básico mediante construcción de casetas sanitarias baño y cocina conectado a las redes, mostrando así que los indicadores básicos de salud habían mejorado.

A raíz de esta experiencia en los años ochenta se inicia un verdadero programa de Mejoramiento Integral de Barrios donde existían fondos del BID a través de créditos directos a aquellos beneficiarios del bono de Mejoramiento de Vivienda, pero en este caso no solo se intervenía sobre las vivienda si no, se creó un fondo para la recuperación integral de los barrios, como: mejoramiento de áreas comunales, vías y servicios, y como único requisito necesitaban que el lugar del asentamiento se

encuentre regularizado y legalizado ya sea por el estado o los municipios seccionales, el fondo no cubría el pago por la tierra al vendedor.

La acción se orientó a radicar a pobladores que se encontraban en situación de marginalidad sanitaria, y a suministrarles tanto de servicios urbanos mínimos ponían grifos de agua potable comunitarios, hasta la tenencia de la propiedad; asumir los costos de la planificación de los proyectos urbanísticos arquitectónicos para que luego pasen a la entidad del estado a ser avalizado como lotes individuales desde 70 m² en adelante. El BID exigió políticas de estado para la expropiación de terrenos en zonas urbanas a particulares con fines de interés social.

Sólo en los casos en que la radicación no era posible, debido a las características físicas o de emplazamiento de los predios, se realizaron proyectos de erradicación a través de la construcción de nuevas urbanizaciones de lotes con servicios.

En 1998, como resultado de esta experiencia con apoyo del BID, el Gobierno Chileno decidió implantar un novedoso programa con fondos propios, el Programa Chile Barrio.

Este Programa, Chile Barrio, se genera básicamente por la necesidad de la legalidad de tierras en los barrios marginales, siendo el primer esfuerzo, el programa de lotes con servicios, que se centraba en saneamiento básico y sobre todo en la legalización de propiedades para que no se desvincule el objeto de los recursos asignados al barrio y en beneficio de aquellos, la legítima posesión.

Desde el inicio se detectó que su implantación producía un importante efecto constructivo; es decir no solo existía aspectos negativos en estos barrios sino que se pensó en el crecimiento de micro empresas a través de la construcción, ya sea por venta de materiales, o la contratación de obreros que serían remunerados gracia a los fondos del BID y a los fondos de cogestión del Gobierno Chileno. En la mayoría de los casos, al tener la seguridad de la propiedad de la tierra, se sentía la seguridad de que ellos invertían para mejorar su sector, un impulso psicológico que influenció

para que se desarrollen las redes de servicios básicos, así los pobladores consolidaban sus viviendas por que sabían que nadie los sacaría ni extorsionaría más.

Estas características prevalecieron durante las tres primeras etapas del programa, solamente a partir de la cuarta etapa, en Chile Barrio, se introducen objetivos de superación de la pobreza que van más allá de mejorar la infraestructura física de un asentamiento definido como precario. Para ello se incorporan el financiamiento y equipos comunitarios y la exigencia de que los municipios proporcionen terrenos y gestionen servicios de guarderías infantiles, centros de salud y educación.

El caso Chileno ilustra como con el Proyecto de Chile Barrio se pudo combatir un poco con la degeneración de los sectores urbano marginales a través de proyectos de Mejoramiento Integral que no trata solo de viviendas, si no también de mejoramiento y equipamiento comunal, incluso trata con guarderías infantiles y centros de instrucción para micro empresas, buscando no solo mejorar la calidad de vida si no también la generación de recursos para la auto subsistencia de estas zonas.

De la misma manera permite visualizar la evolución de la estrategia de apoyar el equipamiento de lotes ya ocupados y la infraestructura barrial como solución al problema de la Vivienda.

“Este proceso parte de un programa de saneamiento hasta convertirse en Chile Barrio, que contiene los componentes sociales y comunitarios característicos de los programas más completos de Urbanización Integrada. La consolidación de esta estrategia es un reconocimiento a sus méritos; esto es, a propiciar soluciones de vivienda a costos relativamente bajos, así como movilizar el ahorro y auto ayuda como complemento a los programas gubernamentales. Incluso el Programa ha logrado evitar obstáculos burocráticos, los problemas de transferencias de fondos y las políticas de asignación de recursos que suelen afectar esfuerzos similares. Esto se

a logrado empleando fórmulas y métodos transparentes de asignación de fondos y descentralizando adecuadamente hacia los municipios las tareas de ejecución”².

1.3.- LA PARTICULARIDAD DE ALGUNAS CIUDADES ECUATORIANAS DE MAYORES ASENTAMIENTOS ILEGALES

1.3.1.- CIUDAD DE GUAYAQUIL

En sus orígenes esta ciudad nace fruto de su ocupación, que no llegaba ni a los cien mil habitantes a inicios del siglo XX, la ciudad no programó un crecimiento tan desconfigurado a lo que ellos habían pensado, en esta etapa de desarrollo, la proliferación laboral en sus astilleros, el auge bananero y migraciones de otras provincias, en especial serranas, ocasionaron que Guayaquil sea la ciudad con mejor movimiento económico, de ahí que nacen los asentamientos informales como, El Guasmo dividido en Norte y Sur, Isla Trinitaria, Mapasingue y Bastión Popular entre otros, con condiciones urbano sanitarias pésimas.

En Guayaquil en 1993, inició un plan piloto de legalización de tierras que actualmente en el siglo veintiuno ha sido ejemplo a seguir por otras administraciones del país.

Si bien es cierto que estas tierras se trataban de propiedad privada, en año de 1993 se creó la Dirección de Tierras en vista de que pasaron más de 10 años y estos barrios seguían en la ilegalidad.

El no prever límites en el crecimiento de la ciudad trae como consecuencia el crecimiento informal, tanto así que Mapasingue al Oeste, se creó como consecuencia

² Datos estadísticos tomados de: (Green, M. 2000 a. Estudio de casos de programas de mejoramiento de barrios chilenos, informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.) (Hábitat 2001). (CEPAL .2001. El espacio regional: Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: Santiago de Chile).

de la extensión del perímetro urbano, en el período cuando Assad Bucaram estuvo de Alcalde, al contrario del Guasmo e Isla Trinitaria que la urbe les ganó estos asentamiento se encuentran en la marginalidad de la ciudad donde los servicios básicos no podían llegar en mínimo 20 años, por la complejidad y los costo de instalación, de las redes matrices.

Lo más importante del caso de Guayaquil, es que la Municipalidad creó en 1993 la Dirección de Tierras donde se encarga de analizar, verificar y, solucionar los problemas de estos barrios, no solo en la legalización y regularización del territorio si no también a crecer como pueblos jóvenes.

1.3.2.- CIUDAD DE QUITO

Quito es diferente debido a que los asentamientos ilegales nacen producto de un cacique o traficante de tierras, quien compra un terreno legalmente, en el que no existe ningún tipo de servicios; y que, por lo general fueron haciendas en la periferia de la ciudad, para luego proceder a lotizar sin ningún tipo de autorización por parte del Municipio a través de promesas de Compra - Venta o documentos privados, es decir no existe invasión pero si ocupación informal ya que esta parcelación se la hace sin ningún criterio técnico y ocupando el 100% del terreno, significándoles mayor ganancia al vendedor, sin dejar áreas verdes y, mucho menos prever por parte del organismo Seccional la respectiva, planificación vial.

Se plantea mediante este proyecto investigativo, la creación de la Dirección de Suelo y Vivienda, que se encargará, ya no solo de la legalización de tierras si no de incorporar a un catastro, un Banco de Tierras Municipales y poder controlar que no sean invadidas.

Con el mismo sentido la Dirección de Tierras tiende hacia el fortalecimiento de una Línea Urbana de Crecimiento donde se respeten los espacios viales, recreativos, para la salud y transporte, es decir un mejoramiento integral de la figura urbanística de los Sectores Marginales, con asesoramiento técnico para la ejecución de las obras de

infraestructura; y sobre todo, eliminando la corrupción tanto política como municipal que se ha venido dando hasta nuestros días para la legalización tierras.

A más de los problemas citados de invasión recae la responsabilidad de crecimiento como Municipio, que no se prevé en ordenanza alguna, en la actualidad zonas de Quito que se hallan en las periferias están proclives a invasión, pues la ciudad se ha extendido hacia el norte, sur y hacia los valles, las invasiones hacia el sector occidental es mayor que hacia el oriente, pues las barreras topográficas no lo han permitido pero en el sector sur la ciudad tiende a abrirse, es ahí por la condición económica paupérrima de los pobladores donde se está invadiendo, debiendo el municipio forzar el desalojo.

1.3.3.- CIUDAD DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS

Es una de las ciudades intermedias en pleno crecimiento, que registra un fuerte movimiento comercial, especialmente en los recientes años, debido a la mayor canalización de recursos económicos a sectores como: el agrícola y el comercial.

En los últimos años en ésta ciudad se evidencia un desplazamiento masivo de personas, e inclusive convirtiéndose en un sitio de preferencia de colombianos, unos en calidad de refugiados y otros que han visto en ella la oportunidad de invertir montando micro empresas con capitales traídos desde su tierra.

Su crecimiento se registra desde hace 30 años atrás, y se caracteriza por ser una de las ciudades del Ecuador de colonización espontánea, producto de su ventajosa ubicación geográfica y estratégica. Su crecimiento poblacional se registra como explosivo, que ha imposibilitado controlar oportunamente las invasiones ilegales del suelo urbano en la ciudad, especialmente por familias de reducidos ingresos económicos, y que justamente por la falta de una política de prevención y control del suelo urbano su municipalidad se restringe en la canalización de recursos para implementar obras básicas de atención a estos grupos marginados socialmente.

“Fruto de ello podemos ver la proliferación de Cooperativas de vivienda y otros asentamientos humanos que mantienen adjudicaciones de hecho, derivados de la posesión efectiva de lotes en lugares no planificados, dando lugar a que exista un alto índice (alrededor de un 36% de la tierras planificadas para este proceso), de tenencia ilegal de tierras, repercutiendo directamente en su derecho de dominio de estos inmuebles y al mismo tiempo a que puedan ser sujetos de crédito en las instituciones financieras, para llegar a construir sobre las mismas sus viviendas”³.

En tanto a nivel urbano como rural, el 68% de sus predios son producto de asentamientos ilegales.

Este fenómeno ha dado lugar, a la construcción de viviendas con poca asistencia técnica, en las que a más de ser en su mayoría urbano marginales, son verdaderos lugares de hacinamiento para sus moradores, a ello también hay que sumar la carencia de servicios de infraestructura básica.

Es entre el 6 y el 14 de noviembre del año 2000, en que la Municipalidad y el Concejo de esta ciudad, aprueba una Ordenanza que reglamenta el proceso de escrituración masiva con la intervención de un equipo técnico de profesionales, con la finalidad de simplificar los trámites relativos a la transferencia y dominio de inmuebles ubicados en la parte urbana del cantón, parroquias y recintos. Con el fin de tener mayor cobertura en sus planes de vivienda a implementar destinados a los sectores más necesitados.

Esta iniciativa tiene como fundamento proponer, el presente proyecto de legalización y regularización de tierras para el Distrito Metropolitano de Quito, pero con una visión diferente ya que se trata de realidades diferentes a las de otras ciudades del país

³ Ref.: “Plan general de Desarrollo de Pichincha- 2000”

Fuente: Consejo Provincial de Pichincha. Págs.: P -1 # 358

CAPITULO II.- POLITICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

2.- ANTECEDENTES GENERALES

El manejo del problema habitacional en lo referente a vivienda en el Ecuador, en los años 70 fue asumido por la Junta Nacional de la Vivienda al igual, por las políticas de estímulo hacia el sector que fueron implementadas por el IESS; según los censos de vivienda establecidos en el año 1974 y 1982, se puede evidenciar que estos dos entes, mantuvieron controlada de cierta forma la demanda de vivienda en dicha época; debido a que el Ecuador entró en un período de crecimiento económico, gracias a la bonanza petrolera, y también a que la mayor parte de su población se encontraba distribuida más o menos de forma equilibrada entre sus diversas regiones, y de igual manera entre las ciudades, se estima que más del 50 % de la población se encontraba fuera de los centros urbanos mas poblados del país, para aquella época.

Este fenómeno empieza a dar un vuelco significativo después de generarse un cambio de visión, de política económica por parte del gobierno de Sixto Duran Ballén; en el año 1994 las actividades de la Junta Nacional de la Vivienda se reducen, con el consecuente endoso de sus funciones a la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el 14 de junio del año 1994 mediante decreto

ejecutivo No. 1820 y publicado en el Registro Oficial # 461; y que en lo posterior se acentuó más, con la eliminación de las líneas de financiamiento para la adquisición de viviendas con políticas mucho más flexibles y de carácter social que el IESS tenía para esta área, que luego fueron también suspendidas a causa de problemas financieros, derivados principalmente del uso de tasas de interés subsidiadas y de los costos operativos muy crecientes.

Según el Departamento Técnico, de la Cámara de Construcción de Quito, presidida por Patricio Aguilar, manifiesta que:

“Según los cinco censos realizados en el país desde los años 1950 hasta 1990, la población se ha triplicado; al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, en los últimos decenios, el Ecuador también ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras que en 1974 la población urbana constituía el 41% de la población, en el año 1990 llegaba al 55% de ella. La concentración poblacional en centros urbanos se manifiesta particularmente en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil. Se estima que para el año 2000, como resultado de este proceso de urbanización, mas del 80% de los nuevos hogares se centren en las áreas urbanas”⁴
Generando de esta forma un mayor y creciente déficit de vivienda, por ejemplo entre los año 90 y el 97 el incremento de éste, en el período fue de 50% al pasar de 800.000 unidades de viviendas a 1.200.000 unidades y; se estima que para el año 2004 sea de 1.550. 000 unidades habitacionales en todo el país, calculadas según la Cámara de Construcción de Quito.

Para: “MULTIENLACE el déficit de vivienda en el área urbana sería igual al 40% y en el área rural el 21% que en términos de viviendas serian de 712 mil unidades urbanas y 216 mil unidades rurales respectivamente.

En si, es difícil tener un dato preciso del déficit habitacional a nivel nacional como a nivel provincial o de una ciudad, por cuanto atiende a diferentes formas de estimar esta, así como al tipo de déficit habitacional que se buscaría, como las necesidades de

⁴ Ref: Desarrollo de Vivienda con Incentivos; “Hacia una Nueva Política de Estado”. Año: 2002.

FUENTE: Cámara de Comercio de Quito Pág. # 15

acuerdo a las condiciones socioeconómicas; pero no cabe duda que el porcentaje calculado por cualquiera de estas instancias merece especial atención por tratarse de un caso emergente que compromete el interés nacional, a través de Políticas de Estado, bien diseñadas y focalizadas.

2.1.- EN CUANTO AL MARCO NORMATIVO

El Ecuador dentro de su Carta Magna, como uno país con vigencia de su democracia, del pleno respeto y garantía a los derechos y deberes de los ciudadanos; prevé y estimula el crecimiento armónico de su economía, y por medio de la misma el bienestar de sus habitantes en especial procurando un reparto equitativo de su riqueza, de tal forma que garantiza la satisfacción plena de las necesidades mas elementales del hombre, al respecto por ejemplo el **Art. # 23** de la Constitución, en su numeral **20** dice: “El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, **vivienda**, vestido y otros servicios sociales necesarios;.”⁵

Entonces podemos ver que, estos principios básicos que deberían formar parte de nuestro convivir diario, pero que en la realidad no es “un pedestal”, en el que se hayan inspirado los gobiernos de turno de nuestro país, muestra de ello y abordando nuestro caso; podemos deducir el abandono el cual ha tenido que soportar con el transcurrir del tiempo, en especial en estos últimos 24 años de vida democrática, con el consecuente acumulamiento de este déficit habitacional.

Por ejemplo para el MIDUVI., a nivel nacional faltarían alrededor de 815 mil unidades de viviendas, 649.555 en el área urbana con el 79.7% y; 165.445 unidades habitacionales faltantes en el área rural, correspondiente al 20.3% de todo el país”⁶.

⁵ Constitución Política del Estado. Corporación de Estudios y Publicaciones; Ene./ 2001. Pág. # 7

⁶ “Estudio del Sector de la Construcción con énfasis en la ciudad de Quito”. Año, 2004

FUENTE: Macroeconomía y Finanzas. Pág. # 9.

Las condiciones de habitabilidad en el Ecuador varían entre sus diferentes regiones, ciudades y mas aun, dependiendo de las condiciones sociales de su población; y en cuanto al papel del Estado, este debe procurar el bienestar de su población, y de garantizar los derechos mínimos elementales anotados anteriormente.

Y mas todavía si en su art. # 30 éste garantiza el derecho a la propiedad. Donde literalmente dice: “**Art. # 30 CPE.-** (Derecho de Propiedad).- La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. (...)”⁷.

Por tanto y en términos generales, la calidad de vida de sus habitantes se ha ido deteriorando, esto lo podemos evidenciar en la carencia de servicios públicos básicos que esta dispone, el cual el 70.1 % de la población ecuatoriana carece de algún “déficit de servicios residenciales básicos”, y peor si hablamos por regiones donde, en la sierra, existe el 63.09% de deficiencia de servicios en especial de: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, letrinización, etc., en la costa es del 74.9% y siendo mucho mas critico en la amazonía con el 88.2% .

De otro lado el Estado deberá garantizar, un lugar de reposo y acogimiento digno a las personas para realizarse, como es un hogar, y esto lo consagra en su **Art. # 32, CPE** que dice:

“**Art. # 32.CPE-** (Derecho a la Vivienda).- 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 la ley”⁸.

De: MULTIENLACE

⁷ Constitución Política del Estado. Corporación de Estudios y Publicaciones; Ene./ 2001. Pág. # 11

⁸ Constitución Política del Estado. Corporación de Estudios y Publicaciones; Ene./ 2001. Pág. # 11

Cosa que no ha sido puesta en práctica, por muchas de las administraciones públicas de turno.

Así por ejemplo, la falta de disponibilidad de terrenos urbanos con servicios de infraestructura para el desarrollo de viviendas económicas en el marco del sector formal. Si a ello se destaca que en el país entre el periodo del año /1999 al 2000 se generaron 441.000 “viviendas ilegales” es decir que no cumplían con ciertas normas técnicas bien de urbanización o de construcción instrumentadas por los municipios, y la falta de una política de Estado, en especial con metas a largo plazo, coherente para con los antecedentes de este caso.

2.1.1.- LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN

En este caso, no ha existido el interés de direccionar bien las leyes disponibles, como por ejemplo la del artículo # 33 de la Constitución, que facilita el puntal adecuado para armar una planeación territorial y ordenamiento urbano (en especial en la construcción de vivienda), eficiente dentro de las administraciones bien centrales o seccionales, para ejecutar planes de vivienda económicas a nivel nacional, como dice en su parte sustancial:

“Art. # 33.- (Expropiación).- Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación.”⁹

Este caso se puede evidenciar en especial en las ciudades grandes del Ecuador donde por el alto nivel de inmigración que para el año /2004 la población se encuentra concentrada en promedio en un 65% de todos sus habitantes, yendo a la par con el porcentaje de asentamientos ilegales registrados en los últimos años.

⁹ Constitución Política del Estado. Corporación de Estudios y Publicaciones; Ene./ 2001. Pág. # 11

Repercutiendo por tanto en la necesidad de hacer un uso adecuado de estos artículos como de los previstos en la Ley Municipal, (que profundizaremos al momento de analizar la importancia de algunos artículos de la Ley de Régimen Municipal sobre el Planeamiento Físico y Urbano), y de las ordenanzas instrumentadas por gobiernos seccionales como las que tiene, por ejemplo; la municipalidad de Quito, del Oro, del Guayas, Santo Domingo de los Colorados, y otras que cuentan con estos problemas.

2.1.2.- VIVIENDA Y CALIDAD DE VIDA

La falta de apoyo gubernamental bien dirigido y en consonancia con todas estas leyes conexas para implementar programas integrales de urbanización, lotizaciones y construcción de viviendas, en coordinación conjunta con las administraciones seccionales a repercutido para que cada una de estas se dedique a dicha tarea, pero con la consecuente falencia en la dotación por ejemplo de servicios básicos integrales, el engorroso trámite de legalización escrituras de los terrenos, la mala calidad de las viviendas construidas, repercutiendo en un déficit cualitativo de las mismas, que someten a situaciones de mucha mayor pobreza a sus moradores, que hoy bordea el 50% de la población.

Por ejemplo, la CEPAL, en un estudio realizado denominado: “Evolución de la Precariedad del Hábitat Urbano según características de los municipios en América Latina: Los casos de Costa Rica, México y Ecuador”, de noviembre del 2003, atendiendo a ciertos criterios de selección, para su muestra censal decidió dejar de lado al Municipio de Pablo VI, al igual que eliminar 50 municipios con un tope de hasta 15.000 habitantes, quedando restantes 168 municipios estudiados, concluye que, nuestro país, vive en una situación de Necesidades Habitacionales Insatisfechas (NHI)”¹⁰.

¹⁰ “Evolución de la Precariedad del Hábitat Urbano según características de los municipios en América Latina: casos de Costa Rica, México y Ecuador”. Pág. , # 3 (4 , 5, 16).

*Las mismas que serán fáciles de identificarlas por cuanto se las va evidenciando según avanza el análisis del tema; como un método directo de medición de la pobreza, a través de sus carencias inherentes, viven en condiciones **precariedad baja** el 60% es decir no muy alta, del 60% al 79% en condiciones más **críticas**, o altas y, del 80% y más **en condiciones de alta pobreza**; a acepción de 7 municipios que han tenido la capacidad de irlo superando rápido, a niveles menos preocupantes que el de los 3 casos anotados. (En este período ínter censal, año 1990-2001), y que se encuentran en niveles menos apremiantes.*

2.2.- PROPUESTAS ACTUALES DE POLÍTICAS DE VIVIENDA DESDE EL ESTADO.

En Quito, según información del Grupo Inmobiliario Gridcon, y su última estimación (año base 2003), considera que en la ciudad de Quito existen 341.310 hogares, de los cuales el 57.4% (con un número de 195.912 unidades de vivienda), se presentan con la intención de adquirir una vivienda en los próximos 2 a 3 años, representando la “Demanda Potencial” a ser cubierta. (Se la puede considerar como el conjunto de hogares con la necesidad de adquirir vivienda; y que se puede determinar en un país , región, ciudad o espacio determinado) , donde se concentra en un 90% los niveles sociales mas bajos, y en el estrato social alto y medio el otro 10% que representan a 14.000 nuevos hogares.

“Los compradores están posponiendo su decisión de compra debido a la situación económica o política o, a las expectativas frente a temas que afectan la estabilidad del comprador de vivienda”¹¹.

Por rangos de precios concentran la Demanda (conjunto de hogares que tienen interés en adquirir vivienda, casa, o departamento, en un período de tiempo

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL.

¹¹ “Estudio de variabilidad, magnitudes y Composición de la Demanda Quito-2003”.

Ref: Grupo Inmobiliaria Gridcon. Cia. Ltda.

Econ. Gamboa O. Ernesto. Págs. # 5.

determinado de tres -3- años), en tres niveles. En viviendas que van desde los 8.000 dólares hasta los 17.500 dólares con una demanda del 16,1% de los hogares con necesidad de adquisición en los siguientes tres años; desde los 17.501 dólares hasta los 35.500 dólares el 55.6% de los requerientes; y desde los 35.501 hasta los 70.800 dólares el 25.2% de los hogares necesitados y; por ultimo de 70.801 dólares a los 120.000 dólares un 2% de los hogares necesitados.

Existen 21.544 hogares que conforman la DPCT. Para el periodo de 3 años, descompuesta de la siguiente manera; 7.249 hogares con opción de compra al contado (en el lapso de tiempo previsto), y 14.295 hogares que harían la compra a crédito.

A eso es necesario añadir que dentro del Distrito Metropolitano de Quito, el precio de construcción, o la compra de una vivienda son muy altos, debido especialmente a una especulación descontrolada, por fenómenos de migración hacia la ciudad, como por las remesas de dinero que los emigrantes envían desde el exterior, así como de los materiales de construcción, y sin ninguna reglamentación por parte de las autoridades de control en esta área.

Ahora bien, hay que establecer el crecimiento vegetativo poblacional en función de la necesidad de adquirir una vivienda, independientemente de que tenga o no capacidad económica para hacerlo, por motivos normales como: necesidad de independencia familiar, número de matrimonios que se dan por año; que si bien es verdad se encuentran presentes en nuestra realidad, pero no se lo ha abordado el tema con absoluta objetividad, y que a la postre se van convirtiendo en problemas de carácter social, con carga a dar solución, el gobierno central y los gobiernos seccionales.

2.2.1.- CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS EXISTENTES EN EL PAÍS ESTABLECIDAS POR EL INEC (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO).

El INEC, en su afán de coadyuvar con información, en el establecimiento de las condiciones deficitarias de vivienda, así como el tipo de las mismas establece; los tipos de viviendas existentes en nuestro país, a fin de aportar con un mejor enfoque para el entendimiento y la solución del problema en el Ecuador.

Para el INEC., **VIVIENDA.-** “Es el local o recinto de alojamiento con acceso independiente, construido, edificado, transformado o dispuesto para ser habitado por una o mas personas. También se considera como viviendas aquellas móviles e improvisadas y lugares no destinados para vivir, que se hallen habitados en el momento de levantarse el Censo, como: barcazas, cuevas, carpas, vagones, etc. *Una vivienda tiene acceso independiente, cuando para llegar a ella no se pasa por el interior de cuartos de otras viviendas; puede tener acceso directo desde la calle o pasando por patios, corredores, escaleras, etc., de uso común*”¹².

De acuerdo a lo anotado hace una clasificación mas bien, con el criterio de saber que tipo de viviendas son las mas usuales, si estas atienden al poder económico de las personas (nivel de ingresos económicos), al tipo de servicios básicos que los municipios les han provisto, el nivel de desarrollo comercial de la ciudad, las condiciones climáticas propicias para su construcción, etc.

Como vemos, todas atenderían a una realidad determinada, y por lo tanto la clasificación en función del área rural y urbana, es muy genérica, sin considerar los agentes intrínsecos influyentes.

Es por tal motivo que esta institución se ha limitado en dar parámetros básicos de las viviendas existentes, y las condiciones de las mismas en sus diferentes puntos de localización; para que sea el Estado quien creara las Políticas más conveniente y adecuadas para atender estas limitaciones de habitat deprimentes, por las que atraviesa hoy nuestra sociedad.

El INEC, las clasifica de la siguiente manera:

“Casa o Villa.-Es toda construcción permanente hecha con materiales resistentes, tales como: Hormigón, piedra, ladrillo, adobe, caña o madera. Generalmente tiene abastecimiento de agua y servicio higiénico de uso exclusivo.

Departamento.- Conjunto de cuartos que forman un edificio de uno o más pisos. Se caracteriza por ser independiente, tiene abastecimiento de agua y servicio higiénico de uso exclusivo.

Cuarto(s) en Casa de Inquilinato.- Comprende uno o varios cuartos pertenecientes a una casa, con entrada común y directa desde el pasillo, patio, corredor o calle y que por lo general, no cuenta con servicio exclusivo de agua o servicio higiénico, siendo estos servicios de uso común para todos los hogares o viviendas.

Mediagua.- Es una construcción de un solo piso con paredes de ladrillo, adobe, bloque o madera, con techo de paja, asbesto (eternit) o zinc. Tiene una sola caída de agua y no más de dos cuartos o piezas. Si dispone de más de dos cuartos o piezas se registra como casa o villa.

Rancho.- Es aquella construcción rustica, cubierta con palma, paja o cualquier otro material similar, con paredes de caña y con piso de madera, caña o tierra.

Covacha.- Es aquella construcción en la que se utilizan materiales rústicos tales como: cartones, restos de asbesto, latas, plásticos, etc., con piso de madera o tierra.

Choza.- Es aquella construcción que tiene paredes de adobe o paja, piso de tierra y techo de paja.

Otros.- Son espacios adaptados para vivienda, que generalmente carecen de servicios sanitarios, donde al momento del censo habitan personas. Se trata de: vagones de trenes, contenedores, embarcaciones, barcos, carpas, cuevas, chozones, canchones.

¹² VI Censo de Población y V de vivienda, Resultados Definitivos/ 220, Prov. De Pichincha – INEC;

2.3.- PROPUESTAS ACTUALES DE POLÍTICAS DE VIVIENDA DESDE EL ESTADO.

La inexistencia de una política clara y bien definida que coadyuvé a solucionar este problema de déficit habitacional hacen que con los años se vaya acumulando, sin solución alguna y por ende agravándose aún más el problema, donde tanto instituciones publicas y privadas, constructoras, ONGS, implementan sus propios planes de urbanización de espacios bien públicos o privados, sin que se llevara a cabo un verdadero plan de control; de expansión y urbanización adecuado acorde con el desarrollo lógico de la ciudad, como es por parte de los municipios.

Esto debido a la falta de una Política Estatal en consonancia con normas municipales que fomenten el estímulo a la construcción, a la regularización y expansión adecuada de la ciudad, con sus respectivas fuentes de financiamiento, que hasta (2004), ahora no se han podido diseñar soluciones integrales mas que todo por la magnitud del problema, y la falta de interés de los regímenes de turno.

En el año de /1992 el gobierno de Fabián Alarcón, con el fin de propiciar la participación de la empresa privada, y dar atención al sector de la vivienda decide involucrarle a ésta, con el supuesto de facilitar la construcción dirigida a los sectores mas necesitados de la población, el Estado junto con el Banco Interamericano de Desarrollo llevó a cabo; El Programa de Apoyo al Sector de la Vivienda en ese año.

Debido a la magnitud de la inversión el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda diseño un programa buscando cumplir con dos metas, como son:

La una, que optimice la focalización y uso de los recursos disponibles y,

De otro lado, lograr una participación más directa y activa del sector privado, tanto a nivel técnico como en el financiero.

Para enfrentar este déficit habitacional, con la participación del sector privado planteó que este se dificultaba por:

A) Falta de incentivos en el marco legal y administrativo.

B) Limitantes en el financiamiento.

C) Por la baja capacidad de pago de los demandantes de menores recursos; **Punto relevante que abordaremos al analizar los artículos de esta Ley Especial.**

Por lo tanto; podemos notar para esos años y hasta la actualidad no existe una Política de Vivienda adecuada a los requerimientos que compensará con un esfuerzo real, a mas de no contar con un marco regulatorio sobre Planes de Urbanización y Diseño de Viviendas Emergentes; emprendidas en forma responsable en su parte, por el Estado y en otra por los municipios.

Y que a convenir del Estado se acogiera a la Ley: “DE la Seguridad Social y Promoción Popular”, artículo # 43 de la Constitución Política de la República, para llevar a cavo Programas de Vivienda que carecían de las **NORMAS** hoy instrumentadas; que han constituido justamente las mayores restricciones para encontrar fuentes de financiamiento, que ese año canalizó dinero para este fin.

Entonces vale mencionar que hasta en la actualidad realmente no se han ejecutado un solo Programa de Urbanización y Construcción de Viviendas de interés social, en forma conjunta entre los gobiernos y municipios, de turno; lo que no ocurre así por ejemplo en Bogotá, y otro ejemplo es el de Río de Janeiro, que dejan ver claramente su afán de aunar esfuerzos para trabajar sin intereses políticos calculados; como se describe en el capítulo I.

2.3.1.- PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL CONSEJO PROVINCIAL

Esta siendo manejado hoy en día, por la Compañía de vivienda Provincial (COVIPROV), que en agosto del año /2000 recibió 4 programas incompletos, siendo necesario un monto de \$ 15,505.880 (millones de dólares) para su adecuación, en especial en la dotación de los servicios básicos elementales, y hoy se encuentra trabajando en 5 nuevos proyectos.

Los proyectos terminados de ejecutar son:

Nombre Proyecto	Área de terreno	Nº. de Lotes	Nº. de Viviendas
El Portón	40.4 ha	349 “de 120 y 300 m ²	851
Pueblo Blanco	8,95 ha	-	881
Sumahuasi	-	46 “de 90 y 178 m ² ”	145
Girasoles	6,16 ha	-	173
TOTAL	55,51 ha		2.050

Fuente: COVIPROV, Inf. de labores 2000-2004

Elaborado por: El Autor

Los proyectos en ejecución

Nombre Proyecto	Ubicación	Área de Terreno	Nº. de Lotes	Nº. de Viviendas Construidas	Nº. de Viviendas adjudicadas
Intiñán	San Antonio de Pichincha	4.4 ha	- de 71 y 80 m ²	207	30, otras 77 están en construcción, y 107 son de una 2da etapa.
Sol del Sur	Chillogallo	-	- (entre 70-80; 70 –	488	30, se inicia en Agt.2004 a construir

			90m ²)		multifamiliares.
Pueblo Blanco III	Calderón	-	-	881	En proyec. de construc. 200.
El Portón	Santo Domingo	-	-	1200	1075
El Conde	Sur de Quito	19,9 ha		1800	
Total				4576	

Fuente: COVIPROV, Inf. de labores 2000-2004

Elaborado por: El Autor

A ello se deben sumar las viviendas en proceso de venta de los proyectos anteriores.

Si observamos el cuadro anterior, podemos darnos cuenta que las ventas de las viviendas no han sido totales ni inmediatas, esto debido mas que todo a las altas cuotas mensuales que hay que pagar.

Los requisitos más importantes para acceder al financiamiento de una vivienda son:

- 1.- Se financia solo a personas que tengan cargas familiares.
- 2.- Que tengan mínimo 3 años de estabilidad laboral.
- 3.- No se necesita de garante.
- 4.- Pueden acceder los emigrantes del exterior, que se encuentren legalizada su permanencia.
- 5.- No es impedimento si tienen vivienda, en otro cantón del lugar donde lo necesitan, y el más importante por ser restrictivo es,

La mayor de inmigrantes del país adquieren sus viviendas por medio de terceras personas, por no ser legales en los países en que viven, debido a la dificultad de obtener la residencia.

- 6.- Tener ingresos familiares de mínimo de \$ 600 a \$ 1000 –dólares-, o por lo menos demostrar, que sus gastos, el compromiso del pago de las cuotas.

Este último requisito limita de forma determinante, para acceder al financiamiento de una vivienda, supuestamente de interés social; ya que no se estimó a través de una evaluación económico- social de la capacidad adquisitiva de las personas, y peor aún si nuestro país está compuesto de grupos familiares de bajos ingresos económicos de un 80% de su población, que trabajando entre los 2 jefes de hogar no llegan a \$ 500 dólares, a pesar que la canasta familiar básica se encuentre por alrededor de los \$ 350 dólares.

Por ejemplo en las viviendas con menor precio, \$ 9.660 dólares; de entrada se requiere de \$ 2. 898.00, y el 70% de diferencia financiado a 6 años plazo, con letras de \$ 136 dólares mensuales.

Las viviendas cuyo precio es de \$ 13.750 dólares, de entrada se requiere \$ 4.125 dólares, el 70% a financiarse a 6 años plazo con cuotas de 194.43 dólares.

Por lo tanto podemos ver que estos programas no resuelven el problema del déficit habitacional de forma complementaria que se supone, ya que de todas maneras plantean serias restricciones más que todo de tipo económicas, por citar un ejemplo del propio departamento de la Unidad de Suelo y Vivienda del Distrito Metropolitano, los ingresos de estas personas se encuentran muy por debajo de la canasta básica familiar, y comúnmente solo trabaja uno de los jefes de hogar, y el número de personas dependientes de estos hogares son de 3 a 5 miembros por familia.

2.3.2.- PROGRAMAS DEL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Este banco fue creado por decreto emergente N°. 23 del 26 de Mayo /1961, como entidad de derecho privado; cuya finalidad principal es desarrollar una política crediticia orientada a la solución de problemas de vivienda rural y urbana. Hoy uno de sus objetivos es funcionar como banca de segundo piso – es decir de intermediaría con prestamos a las instituciones financieras privadas – con el fin de dinamizar el uso de los recursos provenientes de los sectores privados y públicos para estimular el

área de la construcción habitacional con ayuda de las instituciones financieras privadas a través de los convenios de fideicomiso mercantil inmobiliario con la participación de promotores en la construcción.

Por lo tanto en la actualidad, no canaliza dinero de forma directa a las personas para la construcción particular de su vivienda, siendo así; *los financiamientos de vivienda* tendrán que cubrir la tasa de interés del banco como instancia de segundo piso, de la institución financiera que capta el dinero para financiar los préstamos a los promotores de vivienda y más el margen de rentabilidad del constructor.

Otro producto es la compra de la cartera hipotecaria a constructoras privadas u ONGs, que surgen de la comercialización de productos inmobiliarios – como son terrenos, casas, haciendas, fincas, galpones, etc -, que permiten inyectar dinero al mercado de la construcción, y por tanto generar fuentes de empleo, en la actualidad se firmó su primer fideicomiso por 803 mil dólares que lo canalizará para la construcción del programa de vivienda “El Retorno”.

Recuperación de la Cartera Vencida:(capital por cobrar productor de las transacciones financieras).- La cartera vencida recuperada vía judicial y extrajudicial entre enero y octubre del año 2003 es de 13 millones de dólares.

En términos macro-económicos tiene un impacto en espiral, corriendo la suerte de un bumerán; ya que al provocarse la quiebra, por ejemplo de una constructora significa también la reducción de la oferta de trabajo en el mercado laboral, siendo una esta forma de generarse desempleo en el país.

Viviendas legalizadas.- Debido al alto porcentaje de ecuatorianos que no poseían escrituras de sus viviendas el banco emprende una campaña que permite legalizar 1.120 viviendas, en su mayoría inmuebles invadidos y de propiedad del BEV.

Esta acción por parte del BEV., es muy propicia ya que posibilita a las personas a ser sujetos de crédito para emprender oportunidades de inversión, y de otro lado captar dinero por las operaciones del Banco.

2.4.- IMPORTANCIA Y ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS RELEVANTES DE LA NORMATIVA MUNICIPAL SOBRE EL PLANEAMIENTO FÍSICO Y URBANO DE LOS MUNICIPIOS.

La hegemonía de la dinámica del mercado del suelo y vivienda que parece aún subordinada a la política estatal de vivienda así como la falta de compromiso de los actores involucrados en la problemática de la vivienda de interés social han permitido que la especulación alrededor del valor del suelo y la vivienda incremente artificialmente su precio dentro del Municipio, así como ha impulsado la ocupación del suelo productivo agrícola suburbano, propiciando un irracional uso del suelo urbano.

Así la nueva población de la ciudad ha debido asentarse en áreas fuera del perímetro urbano donde los costos del suelo resultan accesibles a la economía popular, en sitios inapropiados, en suelos que originalmente tuvieron vocación agrícola, de riego natural, en laderas o quebradas, donde la solución de infraestructuras resulta casi imposible. Esta forma de crecimiento de la ciudad ha sido convalidada paulatinamente por el municipio mediante la aplicación de sus límites urbanos legales. Por ejemplo, entre 1982 y 1993 el límite urbano de Quito creció a razón de 910 hectáreas por año.

No existían políticas ni reglamentos legales **que delimiten** el crecimiento de una ciudad, mas bien se ha ido creando ordenanzas de convenio intermunicipal para expansión de territorio, lo que ha hecho crear ciudades longitudinales, ciudades horizontales o de diferente formas; congestionando aspectos como el tráfico unidireccional o bidireccional, como en la ciudad de Quito; provocando ciudades acrecentadas en extensión y otras en futura desaparición.

En el Distrito Metropolitano de Quito la ocupación del suelo al margen de la autorización municipal se ha dado en tres fases. La 1ra que es la **negociación** donde bien propietarios o promotores venden los terrenos a un grupo de personas, y los

promotores trazan la forma inicial de su ocupación; la 2da de **consolidación**, donde los beneficiarios de las lotes construyen sus viviendas y obtienen servicios básicos públicos como agua, luz, etc., para cubrir sus necesidades, y por último la 3ra fase, de la **regulación** que es la obtención de la escritura pública que garantice su propiedad sobre lotes y viviendas”¹³.

Como podemos ver; es aquí donde con el transcurso de los años se generaron y vinieron creciendo estos problemas, puesto que hoy La Ley de Régimen Municipal, como las Ordenanzas del Distrito Metropolitano de Quito, sus procedimientos exigen que se realice al contrario, es decir primero se de una regulación del suelo, luego se llevará a cabo la negociación y por último la consolidación de los barrios.

Por tal motivo el trabajo intenso que hoy tiene que afrontar en la actualidad, en el caso particular del Distrito Metropolitano de Quito, La Unidad de Suelo y Vivienda y al mismo tiempo la necesidad de crear una instancia legal - **como la Comisaría del Suelo y Vivienda, a través de la Empresa de Suelo y Vivienda** - Que vigile y garantice el cumplimiento de las leyes, ordenanzas y demás normas previstas por la municipalidad, con un cuerpo legal que se propone mas adelante con la finalidad de propiciar una estructura urbana ordenada; en cuanto a: vías, construcción de viviendas, edificios, parques industriales, equipamiento de servicios sociales, etc.

Ante esta situación, el Estado con el Municipio tienen el reto y la responsabilidad de establecer una política de vivienda que conjugue con los esfuerzos de los sectores público, privado y sociedad civil para cubrir el déficit actual y la demanda de suelo urbanizado y vivienda; y de crear las condiciones para la aplicabilidad de las políticas estatales de vivienda que facilite los procesos de descentralización del Estado en lo relativo a vivienda, así como la participación ciudadana.

A esta política le corresponde definir las condiciones de participación del Municipio en el mercado de suelo, facilitación y promoción del sector privado en la

¹³ regularización de la ocupación informal del suelo en el distrito metropolitano de quito. Consultora Arcos & Aso. del IV al VI 2001” Pág. # 9

construcción de programas de vivienda de interés social, organización de la demanda de suelo y vivienda de interés social, gestión para la obtención y canalización de recursos financieros para la promoción de vivienda, proceso de mejoramiento barrial y mitigación de riesgos mediante procesos de reubicación.

Por ejemplo dentro de la Ley de Régimen Municipal (actualizada a julio del 2000) en su título IV, capítulo I manifiesta sobre: Los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico, en su artículo # 211 cuenta con el instrumento jurídico necesario para normar el desarrollo urbanístico ordenado de una ciudad, (incluso guarda complementariedad con la Ordenanza Sustitutiva a la N. °0085. título I, sobre Régimen del suelo, el Art. II.12 sobre la “Clasificación de los Suelos”; en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable), pero que lamentablemente se diseñó 20 años después de la etapa de auge en que entraron los asentamientos ilegales en las periferias de la ciudad y por ello su crecimiento desordenado, con todos los problemas que hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo.

Por decir en la actualidad en Quito los espacios para este fin son relativamente limitados a disposición del Distrito Metropolitano de Quito como el Proyecto Quitumbe al sur de la ciudad y otras pocas áreas al norte de Calderón. Pero se puede pronosticar que con el tiempo las parroquias pequeñas se van a ir uniendo con sus ciudades matrices y estas con Quito; tal es el caso de Carapungo con Calderón y esta luego con Quito; Marianitas con Calderón y los mismo Calderón con Quito, entre otras; lo mismo está pasando con El Puerto Principal, Cuenca y otras ciudades de importancia, lo que indica que a futuro se irán integrando nuevos espacios – según lo prevé ya la Ley de Régimen Municipal, y otras ordenanzas- .

Con ello no se quiere decir, que hoy no sean necesarias sino a lo contrario; en el presente y futuro inmediato son de gran utilidad para un plan de crecimiento urbanístico ordenado de la ciudad. El artículo manifiesta por lo tanto.

Art. 211.- “(Del Planeamiento Físico y Urbanístico).- El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá:

- a) La formulación de planes reguladores de desarrollo físico cantonal; y,
- b) La formulación de planes reguladores de Desarrollo urbano.

Para ello haremos referencia los artículos necesarios, subrayando las partes más importantes con que ésta cuenta, para demostrar que la Ley de Régimen Municipal (revisada al 2000), cuenta con el marco general adecuado para instrumentar el Plan antes mencionado.

Art. 212.- “(Contenido de los planes de desarrollo físico y cantonal).- LoS planes reguladores de desarrollo físico cantonal deberán contener las siguientes partes.

- a) Zonificación de las unidades de planeamiento;
- b) determinación de unidades de vida colectiva en el municipio;
- c) determinación de unidades de trabajo técnico en función de infraestructura regional, de coordinación y de mercado;
- d) Análisis de estructuras físicas fundamentales: morfología, geología y naturaleza de los suelos; climatología, flora y fauna terrestre y acuática;
- e) Análisis de infraestructuras general: irrigación, drenaje, aducción de agua, control de cursos de agua, vías de comunicación e instalaciones de producción, transmisión y distribución de energía;
- f) Análisis de ocupación y utilización del suelo;
- g) Implantación industrial y residencial;
- h) Concentraciones residenciales urbanas y viviendas rurales;
- i) Análisis de estructuras demográficas y de distribución de la población por sectores de actividad; y,
- j) Estudios de factibilidad económicas- financiera donde se equiparen los criterios de planeamiento con las posibilidades económicas y financieras.

k) Análisis de los impactos ambientales de las obras”¹⁴.

Y en el siguiente artículo (213), al normar los parámetros regionales externos como internos de organización urbana, que extiende el criterio que los municipios se mantendrán actualizados en estos procesos, referentes a manejarse con criterios de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos que complementa con el artículo # 214 que detalla los lineamientos que debería contar un plan regulador de desarrollo urbano, como son; la ciudades su historia , su estructura socio-económica; los servicios públicos, las reservas territoriales y otras.

El artículo 217 de la misma Ley llega a establecer las condiciones que antes anteriormente mencionamos y hoy las prevén para que los municipios hagan la interpretación y uso adecuando de las mismas, que manifiesta:

Art. 217.- “(Estudio parciales del plan regulador de desarrollo urbano).- El plan de desarrollo urbano podrá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico o protección del paisaje urbano.

Par los efectos expresados podrán dictase normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos”¹⁵.

En nuestro país este último articulo de Ley de Régimen Municipal, es el que mayor eco ha tenido gracias a su vigencia de algunos año atrás, y a su reconocimiento como verdaderos centros patrimoniales de la cultura ancestral del país, por lo que ciudades como Quito, Cuenca y otras se han convertido patrimonios artístico culturales del Ecuador como del Mundo.

¹⁴ “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cáp. I Ed.
Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Págs. # 57

¹⁵ “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cáp. I
Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Pág. # 59

Otro de gran importancia, para el caso especial que nos trae, de combatir con el tráfico de tierras y los asentamientos ilegales en las ciudades grandes estarían los artículos # 224,224.1; y que como veremos mas adelante no se han aplicado de años atrás por ser parte de una mafia organizada entre invasores, políticos, y empleados municipales con el fin de usufructuar al margen de la existencia de esta ley que lastimosamente se ha pasado por alto, es por eso que hoy en día existe alrededor de 300 entre Pre- cooperativas y Cooperativas de vivienda en Quito, de las cuales – en estos últimos años - , alrededor de 214 cooperativas se encuentran en proceso de tramitar la legalización de sus terrenos en el “El Departamento , de la Unidad de Suelo y Vivienda” del Distrito Metropolitano de Quito.

El círculo vicioso de los lotizadores consistía, y aún consiste hasta nuestros días en la mayoría de ciudades del Ecuador e inclusive en el Distrito Metropolitano; estos invasores ilegales o “promotores..”, compran terrenos a otras personas con restricciones económicas a precios muy bajos , alrededor de la ciudad y luego estos invasores ilegales, proceden a lotizarlos de acuerdo a sus intereses (tratando de optimizar al máximo el tamaño del terreno para obtener jugosos ingresos por su venta ,dejando de lado las norma establecidas; en cuenta a tamaño de los lotes, áreas de uso publico, como calles, avenidas, parques, plazas, mercados, dispensarios médicos, áreas comunales, canchas deportivas, servicios higiénicos públicos; normas para la construcción ,etc.), sin ningún aval por parte del municipio correspondiente, de las que tienen grandes réditos económicos que en una nueva cotización normalmente podrían cubrir con los servicios de asesoramiento legal en esta materia para no incumplir con la ley. Este “personaje”que no tiene representación legal ni jurídica, luego de vendidos los terrenos en lotes tiende a desaparecer con el dinero recaudado, y como estrategia en ocasiones deja en hipoteca las propiedades de los compradores, a los cuales les cobra cuotas adicionales por, supuestas pro-mejoras que el Municipio implementa pero que este no los paga.

Posterior a este cometido las personas que han comprado estos terrenos tienen que desgravar este bien por su propia cuenta, para poder construir sus viviendas o volverse sujetos de crédito; y es ahí donde se encuentra con la gran cantidad de problema que esbozamos al inicio de este trabajo, e incluso en muchos de los casos los tiene que perder por no haberse acogido a las normas de regulación de uso de desarrollo físico y urbano vigentes.

Por lo tanto señalamos la prevención de estas;

Art. 224.-“(Proyectos de parcelación o lotización).- **Los proyectos de parcelación o lotización presentados por los interesados, previo informe de la Oficina de Planificación Física y Urbana de la municipalidad, podrán ser aprobados o rechazados por el Consejo**”¹⁶.

A la que da mayor validez y consistencia el Art. # 124.1, que veremos a continuación:

Art. ...“(224.1).- (Efectos de las parcelaciones o lotizaciones no autorizadas).- Si de hecho se realizaran parcelaciones o lotizaciones sin aprobación de la municipalidad, quienes directamente o indirectamente lo hayan llevado a cabo o se hayan beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno y la Municipalidad podrá pedir el enjuiciamiento de los indiciados y la imposición de las sanciones correspondientes por los delitos cometidos”¹⁷.

También prevé cierta norma coercitiva que ayudará a implementar estas leyes, con sanciones por incumplimiento total, parcial de las mismas, con juicios que se plantean según el artículo 224.1 y con transferencia de dominio de las áreas que se

¹⁶ “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cap. I
Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Pág. # 59

¹⁷ - 13 “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cap. I
Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Págs. # 60

hayan irrespetado para uso publico y comunal en favor del municipio, que los podrá expropiar haciendo uso los artículos # 251,252- que se revisarán mas adelante- de esta misma ley, que en nuestro país se irrespeta no por desconocimiento, sino por irresponsabilidad ,negligencia y corrupción, ya que los lotizadores no son personas que no tengan capacidad de cubrir con los costos y gastos que impliquen el pago de impuestos, tasas, multas, recargos por prestación de servicios, de estos negocios.

Art. ...“(224.2).- (Derechos de terceras personas por parcelaciones o lotizaciones no autorizadas. Sanciones).- En las parcelaciones o lotizaciones, no surtirán efecto alguno las ventas o promesas de ventas realizadas por instrumento público o privado o en cualquier otra forma, y al Municipalidad impondrá al vendedor, **una multa que podrá ser hasta cinco veces el valor del respectivo terreno**, según avalúo hecho por la respectiva municipalidad. Las sanciones serán impuestas por el Comisario Municipal previa audiencia del inculcado a quien se le concederá un termino de prueba de hasta cinco días, vencido el cual se expedirá la resolución correspondiente, de la que podrá recurrirse al Alcalde, según el numeral 38 del artículo 72”¹⁸.

Art. ...“(224.3) (Protocolización e inscripción de la autorización o aprobación de nuevas lotizaciones).- Las autorizaciones y aprobación de nuevas urbanizaciones o lotizaciones se protocolizarán en una Notaría y se inscribirán en el correspondiente Registro de la Propiedad. **Tales documentos constituirán títulos de transferencia de dominio de las áreas de uso público y comunal, a favor de la Municipalidad, incluidas todas las instalaciones de servicios públicos. Dichas áreas no podrán enajenarse**”¹⁹.

A este artículo sería conveniente incluir un párrafo que diga:

¹⁹ “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cáp. I

Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Págs. # 60

“Una notaría para protocolizar e inscribir planes de parcelación o lotización de un terreno deberán pedir el informe técnico de la Oficina de Planeación Física y Urbana de la municipalidad respectiva”.

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito; es La Unidad de Suelo y Vivienda quien emita este informe técnico, y debe ser ella a través de los órganos regulares como la “Comisaría del Suelo y Vivienda” que es la propuesta que atiende este trabajo, que debe poner en conocimiento a las notarias, estas ordenanzas a ser cumplidas.

En el Código Municipal debe incluir dentro de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Zonificación N° 0085 (que contiene El Plan de Uso y Ocupación del Suelo –PUOS- ; TITULO I “REGIMEN DEL SUELO”, Cáp. VII), Referente a los Permisos, Sección 2da, Párrafo 2do “Del permiso para urbanizaciones”, en estrofa seguida al, Art. R.II.211 donde dice:

“Para la cancelación de la hipoteca que garantiza la ejecución de las obras de urbanización a la que se refiere el Art. R. II. 256, se procederá a la suscripción del acta de entrega recepción de las obras ejecutadas suscritas entre el propietario del inmueble y los representantes legales del Municipio, previo dictamen técnico de las administraciones Zonales”²⁰.

Que diga:

Los promotores de lotizaciones para efecto de garantizar el fiel cumplimiento y asignaciones totales de lotes y solares; debe dejar una garantía (acorde a lo establecido en los estatutos de la unidad de suelo y vivienda del Distrito Metropolitano); para que el municipio a través de la empresa de Obras Públicas les dote de los servicios básicos. De esta manera se evitaría que “promotores” incumplan con determinadas obras como bordillos, postes, acometidas, de agua potable e instalaciones sanitarias.

²⁰ Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Zonificación N° 0085, que contiene El Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); TITULO I Sección 2da, Párrafo 2do “Del permiso para urbanizaciones”. Art. R.II.211. Pág. # 49.

A más de ello se debería instrumentar una normativa, llevada a cabo por el Ministerio de Bienestar Social o por La Dirección Nacional de Cooperativas, los cuales estipularían los requisitos para ser “promotores o impulsadores de lotizaciones”, los cuales se encontrarían bajo la fiscalización de la Nueva Comisaría del Suelo Urbano y Vivienda.

A más de los requisitos elementales, entre los más importantes se anotarían:

En lo económico;

Una garantía que puede ser un bien inmueble que llegue a cubrir al menos el 50%, del valor del terreno a ser lotizado.

A mas de ello; (lo agregado en el artículo anterior) el valor en dinero que significa todas las mejoras en cuanto obras y servicios complementarios, que le competen a el según la ley lo establece; lo mismo para entes jurídicos de cualquier orden.

En caso de ser un grupo de personas que desearan por cuenta propia adquirir un espacio para lotizar con fines de vivienda; estas deberán presentar el contrato de compra – venta del terreno legalmente notariado, con el previo informe de autorización de urbanización emitido por la empresa de suelo y vivienda del respectivo municipio. O en su defecto el pedido de expropiación, con el respectivo reconocimiento pecuniario.

En cuanto a lo Normativo:

Llenar un formulario, donde se demuestre tener conocimientos de las Leyes municipales, y ordenanzas que tiene que ver con este fin.

No haber sido ni una vez, un lotizador ilegal, - o de encontrarse en problemas parecidos deberá esperar hasta que se determine haberse enmarcado en la Ley- es

decir que haya trabajado al margen de la normativa legal, para lo cual la Empresa de Suelo y Vivienda (o los departamentos creados para este fin, en los municipios), de una municipalidad deberá cruzar este tipo de información haciendo uso de los sistemas de comunicación informáticos respectivos.

En cuanto a grupos de personas que se asocian por medio de cooperativas y pre-cooperativas de vivienda.

En primer lugar este Concepto se debería separar y ajustarlo a la realidad, ya que no son de vivienda como lo indica su fin, o se pretende hacerlo ver; si no de lotización; para evitar la manipulación y por medio del mismo el fraude de ciertos pseudo directivos, que alargan el tiempo de duración de dichas organizaciones para vivir parasitariamente de las mismas. Estas “organizaciones deberían contar con un tiempo máximo de vida, que no sería mayor a la fecha de entrega formal de los títulos de propiedad de los lotes, debidamente registrados en la municipalidad respectiva, - que como tiempo promedio se calcula debe ser de seis meses.

De tal forma las personas con los títulos de propiedad de sus lotes, los podrían hipotecar para ser sujetos de crédito, y construir sus viviendas O en el mejor de los casos asociarse para pedir al MIDUVI, Municipios, el asesoramiento técnico y, adquirir materiales con mejores formas de pago.

De preferencia, contar con algún nivel de preparación académica de todos sus directivos, -que dentro de estos grupos de personas si se encuentran- o de no ser así el desempeño eficiente que lo podría calificar un: auditor, administrador o afines, y un jurisconsulto delegados de la Dirección Nacional de cooperativas para llevar a cabo la administración, de dichas “organizaciones”.

De igual manera estas instituciones; dentro de la Ley de Cooperativas, deberían crearse para un período no mayor al alcance de los ingresos pecuniarios de las personas, evitando que bajo el so-pretexto de hacer las viviendas con materiales durables, estas operen a conveniencia de sus pseudo-directivos mas allá del tiempo

razonable; y sería el “departamento Técnico de vivienda” de un municipio el que puede emitir un presupuesto en función de los costos de construcción, “de una vivienda social”, y un informe o estudio socioeconómico; de acuerdo a los ingresos y egresos de los socios, que esto último lo prevé por ejemplo -La Unidad de Suelo y Vivienda del Distrito Metropolitano de Quito -.

Es importante señalar que se debería tener un estricto cumplimiento con el artículo número 224 de esta Ley, ya que por su carencia años atrás no se ha podido combatir con la invasión y especulación de las tierras; y que en la actualidad por la falta de un departamento de Planificación Física y Urbana de las Municipalidades, o peor aún de una verdadera ordenanza que reglamentara la planificación urbana, se da lugar para que dichos planes de parcelación o lotización de terrenos se aprueben directamente por un informe emitido por resolución del Consejo Municipal, conformado por los concejales quienes son personas designadas por elección popular y no cuentan con conocimientos técnicos; para aprobar dicho plan, y más bien son parte de compromisos políticos, negociados y actos de corrupción, como la que puede propiciar el siguiente artículo.

Art. ...“(224.3) (Revocatoria o modificación de las autorizaciones concedidas).- La Municipalidad no podrá revocar o modificar las autorizaciones concedidas, si las **obras** hubieren sido iniciadas y se estuvieren ejecutando conforme a las mismas, sin contar con el consentimiento de los promotores o ejecutores, bajo pena de pagar a éstos y a los propietarios de lotes, los daños y perjuicios que tal hecho origine. Las disposiciones contenidas en el siguiente artículo se aplicaran a todas las situaciones que, de hecho, existieren en relación con esta materia, y a las que en el futuro se presentaren”²¹.

De ahí la negligencia y corrupción de gobernantes seccionales por no crear estas Unidades de Planificación Control y Evaluación Física y Urbana Municipal, y mas

²¹ “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cáp. I

Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Págs. # 60

que todo en lo referente, al uso adecuado del suelo y construcción de vivienda, para expansión de las ciudades.

Por lo tanto se debe instrumentar las leyes y ordenanzas más importantes en esta área a través de un acuerdo de asistencia de otros municipios que estén en capacidad de asesorarlos e introducir su reglamentación al resto de municipalidades en lo que les sea de utilidad; u entidades a las que se solicitará participen en los concursos de ofertas para elaboración de proyectos, con entidades técnicas especializadas en dichas área; con el afán de no volver a repetirse estos mismos casos en ciudades con auge de expansión urbanística y crecimiento como: Santo Domingo de los Colorados, Esmeraldas, Sucumbíos y otro, a los que se recomienda las del Distrito Metropolitano de Quito.

También es conveniente prevenir y resaltar otros artículos de importancia que ayudará a implementar Planes inmediatos de expansión urbana en forma planificada y coherente con los lineamientos conservadores o adecuados para una ciudad, ya que es creado para ciudades de mas de 25.0000 habitantes, y para el caso del Ecuador muchas de ellas y han sobrepasado ese número, y como señalamos anteriormente, no se vuelva objeto de botín político y enriquecimiento indebido de personas inescrupulosas. Al mismo tiempo establece una conexión directa con otras leyes (que establece esta 3ra Sección), que no se podrían pasarse por alto para formular el Plan antes mencionado; y de ser así se podrían establecer responsables directos por el crecimiento urbanístico caótico de las ciudades, con los consecuentes castigos sociales y legales que el caso amerite.

El artículo manifiesta que,

Art.226.- “(Centros de desarrollo urbano de emergencia).- Las ciudades de más de veinticinco mil habitantes, cuyo normal desarrollo se vea afectado por la falta de planeamiento, elevado déficit de vivienda y crecimiento demográfico extraordinario, serán declaradas por la Municipalidad respectiva, centros de desarrollo urbano de

emergencia y se acogerán al régimen especial de medidas de control que se establecen en esta sección”²².

Otro factor importante que se debería considerar es la poca o casi ninguna divulgación de las leyes, ordenanzas y normas legales ayudaría mucho a mantenerse informada a la ciudadanía, y no ser objeto de explotación económica, y de otra parte a los promotores de Planes de urbanización para ahorrarle el trabajo a las municipalidades de hacer uso de las medidas que establece la Ley, en sus respectivas legislaciones, para lo que el artículo 231 de la Ley de Régimen Municipal dice:

Art. 231.- “(Divulgación de planes y proyectos).- Los planes y proyectos con sus normas y ordenanzas deberán ser objeto de divulgación por parte de la Municipalidad en la respectiva cabecera cantonal. Cualquier persona podrá consultarlos e informarse de los mismos.

Todo vecino tendrá derecho a que las respectivas autoridades municipales le informen por escrito de régimen urbanístico aplicable a una propiedad o sector”²³.

Por lo tanto los municipios, y en particular el de Quito debe implementar una sólida campaña de información utilizando medios como: la Radio Municipal, el diario El Metro, crear un Departamento de Información con personal capacitado, en la Unidad de Suelo y Vivienda del Distrito, con varias ventanillas exclusivamente para este tipo de información, divulgar por medio del correo electrónico del Municipio.

Ello alentaría mucho a las personas interesadas en adquirir un lote para su vivienda a no dejarse engañar, irrumpir con las leyes y mas que todo a organizarse para por medio de la municipalidad llevar a cavo con Planes de urbanización acordes a su situación económica y a la planificación presupuestaría del municipio.

²²⁻¹⁸ “Ley de Régimen Municipal, Legislación Conexa”. Cáp. I

Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio del 2000. Págs. # 60 - 61

2.5.- PLAN IMPLEMENTADO POR EL GOBIERNO DE ALARCÓN EN EL AÑO 1997 POR MEDIO DEL MIDUVI. PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR VIVIENDA

El Estado a través del MIDUVI., en el año de 1998 realizó la creación y puesta en marcha de una “Política de Estado”, donde se propone alcanzar los siguientes **objetivos**.

Hacemos hincapié en resaltar los mismos para ir evaluando entre lo propuesto por el régimen y los resultados alcanzados y las limitaciones encontradas, a lo largo del proceso de ejecución del programa.

- 1.- Enfrentar y detener el déficit de vivienda.
- 2.- Propiciar a corto plazo, a través de la construcción de vivienda la reactivación económica del país.
- 3.- Generar empleo, especialmente en el sector de la mano de obra no calificada,
- 4.- Redistribuir los ingresos nacionales hacia los sectores más necesitados y en la proporción adecuada.
- 5.- Definir el rol del Estado como regulador o facilitador, dejando de ser promotor y ejecutor, y trasladando esa responsabilidad a la empresa privada, la misma que contara con reglas de juego claras, transparentes y preestablecidas,
- 6.- Estimular la participación del sector financiero privado en el otorgamiento del crédito hipotecario a mediano y largo plazo. Las instituciones financieras contarán con instrumentos que permitan y garanticen sus operaciones y rentabilidad.
- 7.- Propiciar el desarrollo intensivo de mercados secundarios,
- 8.- Incentivar el ahorro nacional como base insustituible del desarrollo económico del país, y,
- 9.- Instituir un sistema sustentable y sostenible en el tiempo.

2.5.1.- MARCO INSTITUCIONAL PROPUESTO POR EL MIDUVI

Este organismo en el año de 1998, hace hincapié en una serie de cambios relativos; que no son considerados al momento de implementar el Plan de Vivienda propuesto por las administraciones de entonces, -y que no se las ha considerado hasta la actualidad-, tendientes ha:

A.- Reducir el costo de las soluciones habitacionales.

- Reducir los estándares mínimos de infraestructura y construcción para el desarrollo de urbanizaciones, a nivel nacional y local.
- Disminución de cargas impositivas iniciales para soluciones de bajo costo;
- Simplificación de los procesos de titulación y registro de propiedades urbano marginal.
- Asistencia técnica a los Municipios para lograr los cambios necesarios en estándares, titulación y registros de propiedad, así como los tramites para lograr los permisos necesarios para el desarrollo de nuevas urbanizaciones.

B.- Asistencia Técnica y apoyo al MIDUVI y de otras entidades participantes, sociedad civil, tendientes a.

- Implantar un sistema adecuado de elegibilidad de beneficiarios del incentivo habitacional, que se halla incorporado en el respectivo Reglamento operativo de SIV.
- Diseñar y establecer sistemas modernos de planificación operativa, de control gerencial y de control ambiental, y.
- Complementar los sistemas de información existentes.

En este sentido el MIDUVI., propone crear un “Marco Regulatorio del Mercado Habitacional”, amparado bajo dos lineamientos.

Por un lado, provocar en el sector privado una mayor y más eficiente oferta de viviendas de interés social destinada a los sectores de menores recursos económicos.

Y del otro, atender una realidad social impostergable, como es la de los asentamientos humanos irreversibles que requieren la posibilidad de legalizar su

situación y convertir a los moradores de estos sectores en sujetos de crédito para el mejoramiento de su vivienda actual.

El MIDUVI., en su afán de recoger experiencias y concertar intereses, en el marco de proponer; los lineamientos generales, normas legales y procedimientos administrativos, que faciliten el crecimiento de la oferta de vivienda de interés social, la formalización de barrios ilegales urbano marginales existentes en todo el país, hace su propio diagnóstico de la problemática en el sector, de la que plantea:

2.5.2.- EL MIDUVI, HACE HINCAPIÉ EN SU DIAGNÓSTICO.

Falta definir una política nacional de legalización de barrios urbanos marginales y para la promoción de programas de vivienda social.

No hay alternativas que permitan frenar el apareamiento de invasiones, asentamientos de hecho y ventas ilegales.

Faltan áreas urbanas destinadas a proyectos de vivienda de interés social o urbanizaciones progresivas... Donde si actúan los municipios puedan hacer viviendas en forma progresiva y ejecutar obras de infraestructura por etapas.

El sector privado no le interesa ejecutar programas de vivienda de interés social, los urbanizadores no asumen obras de infraestructura para proyectos de bajo costo. La dificultad de aprobación municipal y el alto costo de las obras de infraestructura son también causas para el apareamiento de lotizaciones ilegales.

Los Programas crediticios de vivienda se dirigen mas a la compra de casas construidas, y no a la adquisición de terrenos, que en parte se debe a la falta de oferta del mercado habitacional formal.

Los Municipios no ejecutan programas de vivienda salvo experimentos limitados, costosos, y largos. No hay una coordinación entre las entidades públicas, seccionales

y el sector privado para emprender programas conjuntos con incentivos y beneficios mutuos.

***Cabe anotar** que los estudios realizados por las instancias técnicas de las respectivas instituciones publicas; como el MIDUVI, los municipios, en su parte medular no son consideradas para la planeación de una Política Integral de Estado, y mas bien son manipuladas con fines políticos.*

2.5.3.- ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERA EL MIDUVI.

“La Legislación nacional en materia habitacional se halla dispersa en varias leyes como: Régimen Municipal, Cooperativas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV, MIDUVI, etc. No existe un cuerpo legal definido y estructurado que norme el tema de legalización y el desarrollo de proyectos de soluciones habitacionales económicas.

Rigidez de las ordenanzas municipales y dificultad de tramites de aprobación; no existe una normativa especial que permita atender el desarrollo de programas de viviendas de interés social”²⁴.

2.6.- CREACIÓN DEL SISTEMA DE INCENTIVOS PARA LA VIVIENDA “URBANA NUEVA”.

El gobierno interino de Fabián Alarcón, mediante decreto generó la creación de un programa de incentivos para la vivienda; amparándose en la sección V “De la Seguridad Social y la Promoción Popular”, de Art. # 43 inciso segundo, donde prevé que el Estado debe estimular los programas de interés social, promovido mediante Decreto Ejecutivo No. 1269 del 30 de marzo de 1998.

Los dos principales artículos del decreto dicen así:

²⁴ SIV, Sistema de Incentivo de la Vivienda, Programa del año 2002

Art.1 “Crease el Sistema de Incentivos para Vivienda, SIV, por medio del cual el Estado Ecuatoriano entregará, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, un subsidio único y directo a las familias de menores ingresos, con carácter no reembolsable, por una sola vez, bajo criterios objetivos y mediante un sistema transparente de calificación de beneficios, destinado únicamente a la adquisición, construcción o mejoramiento de soluciones habitacionales para uso de las familias beneficiarias, el que constará en un título-valor denominado “Incentivo para Vivienda”.

Art. 2 “El Gobierno Nacional destinará anualmente para la de los Incentivos para Vivienda, por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, los recursos presupuestarios correspondientes, así como los provenientes de los convenios de préstamos internacionales”²⁵.

Este Decreto Ejecutivo N°. 1269 del 30 de marzo de 1998, se promulgó en el Registro Oficial al siguiente día, con N°. 287, 31 de marzo del /98, en el cual se pretende alcanzar los siguientes **objetivos**:

- 1.-Contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de menores ingresos;
- 2.-Mejorar la eficiencia y equidad de la participación del Estado en el sector de la vivienda.; e,
- 3.-Incentivar la mayor participación del sector privado financiero y constructor en el financiamiento y construcción de viviendas de menor costo.

* Es importante hacer una diferencia de fondo, de la propuesta, que hace el régimen de Alarcón; en cuanto a crear un “cuerpo legal o mas bien una política de gobierno” para propiciar la reducción del déficit habitacional del Ecuador, con la creación del presente decreto. Por que este se limita exclusivamente a crear los parámetros, y las

²⁵ Desarrollo de Vivienda con Incentivos: Hacia una Política de Estado”. Elab. Comisión de Vivienda; Pres: Ing. Edgar Arias. Págs., # 26- 27.

normas de aplicación de un programa en particular, el mismo que cuenta con restricciones importantes para que se las pueda manejar como Políticas de Estado, y aplicar con el carácter, de general e integrador al problema del déficit habitacional del país, por ejemplo en estos programas no se le han involucrado a los respectivos Municipios del país, en especial a los que se encuentra con mayores déficit de vivienda, que se encuentran haciendo grandes esfuerzos para reducirla; por medio de programas seccionales de lotización y urbanización.

* Se pasa por alto el hecho de hacer acuerdos con las municipalidades, unas que cuentan con las suficientes ordenanzas y normas internas en este tema, y otras que las carecen y que podrían ser implementadas con la asistencia de otros municipios y al mismo tiempo integrarles a un “Plan” mucho mas amplio con todas las leyes y normas que estos las tienen, que implicarían un ahorro de tiempo y optimización de recursos.

* Una Política de Estado para la Vivienda; estaría sujeta a ser ejecutada especialmente a mediano y largo plazo, y tener continuidad con cualquier gobierno de turno independientemente de su doctrina ideológica, que cabe señalar en el país muy difícilmente se dan continuidad.

* En el caso del Ecuador este Plan se ha venido ejecutando por los últimos dos gobiernos de turno, donde cada uno plantea un enfoque diferente de la visión del problema, cambiando por tanto la “Estructura Funcional de todo el Programa”, e inclusive desaprovechando experiencias adquiridas del equipo de personas utilizadas, que consecuentemente implica mayores recursos económicos.

* Esta en primer lugar buscaría; aplacar con los movimientos migratorios del sector rural hacia el sector urbano, que relativamente genera el mayor problema de déficit habitacional del país en las grandes ciudades. Donde entonces se daría prioridad a la construcción de viviendas en el sector rural, dirigidas en especial a las áreas marginales,

* Reducir los asentamientos ilegales (formales e informales), prescritos por las leyes municipales como indebidos mientras estos no cuenten con servicios básicos de infraestructura y atención social por los diferentes órganos involucrados.

* En los últimos años; con el nuevo gobierno del Dr. Gustavo Noboa extiende el Programa, y como se evidenciara sin cambio alguno de fondo; como lo supimos explicar anteriormente. Para lo cual describiremos desde la óptica de su política, las propuestas que les sirven como ejes de acción.

El gobierno de Noboa **año 2000**, introduce sus estrategias, en cuya ejecución el MIDUVI, y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV, cumplen su rol, tanto en la rectoría del sector como en el financiamiento de los proyectos, pero de fondo no implicaron cambio alguno.

Entre las mismas podemos citar las siguientes:

ESTRATEGIAS

Las principales acciones estratégicas del MIDUVI en el periodo 2000-2002, se orientaron a:

Focalizar las inversiones públicas en vivienda hacia sectores sociales de menores ingresos.

Promover la acción participativa del sector privado en la construcción y financiamiento de viviendas de interés social.

*Todas estas estrategias fueron consolidadas en el concepto del **Plan ABC**, que se refiere a los principales componentes del financiamiento de la vivienda, como son: AHORRO de la familia, BONO no reembolsable del Gobierno y, CREDITO de las instituciones Financieras, y serán analizadas en lo posterior al abordar el tema.*

FOCALIZACIÓN

El MIDUVI buscó focalizar y ubicar claramente los diferentes nichos de mercado dentro del segmento socioeconómico de la población menos pudiente, cuya característica es el limitado acceso a fuentes de financiamiento, la poca movilidad del ahorro interno y los bajos niveles de ingresos de la población. De las soluciones totales entregadas, un 36% estuvo dirigido al sector campesino, 31% a zonas urbanas, 19% a beneficiarios del bono solidario y 13% a zonas urbanas marginales y 1% a escuelas uní docentes.

PROYECTOS DE VIVIENDA

Son las propuestas, técnicamente sustentadas, que ajustadas a los formatos pre establecidos por el MIDUVI, son susceptibles de ser consideradas como financiables parcialmente con el apoyo del incentivo que otorga el Gobierno Nacional. Será condición indispensable que en todo proyecto se cuente con la memoria técnica, el desglose del presupuesto y cronograma de ejecución del proyecto de vivienda a ser construida o mejorada (en caso de mejoramiento, el presupuesto y las especificaciones técnicas serán individuales). Para ejecutar los proyectos será necesario al menos 25 postulantes o familias.

En caso de recintos o grupos que no reúnan el número indicado, se agruparán con criterio de cercanía²⁶”.

2.6.1. – PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA VIVIENDA

Para conocer los “Políticas Habitacionales”, que nuestro país ha venido implementando a lo largo del tiempo es importante llegar a establecer el contenido de sus leyes, de tal manera que nos den la información y el conocimiento exhaustivo de las mismas, para por medio de ellas medir su nivel de aplicación, desde el punto de vista del impacto positivo o negativo generado por esta en la población; el grado

²⁶ © Miduvi 2003 - | Página de inicio | WebMail | Contactos

de efectividad y la necesidad de mantenerlas o ir las renovando de acuerdo, a los nuevos agentes decisorios en dicho proceso.

Para entrar al análisis de este tema resaltaremos los artículos mas importantes que merecen revisión, a los cuales citaremos; en cuanto a la esta Ley Especial se lo puede obtener por los órganos regulares pertinentes.

TITULO I

PARRAFO 1: DE LAS DEFINICIONES

Art. 1 “del Incentivo para la vivienda y del aporte propio de la familia beneficiaria

El Incentivo para la Vivienda es una ayuda única, directa y no reembolsable que el Estado ecuatoriano otorga por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, directamente al beneficiario, por una sola vez, con base a un sistema de puntajes sustentado en parámetros cuantificables, y bajo criterios enfocados hacia grupos sociales de menos recursos.

El aporte propio de la familia beneficiaria, esta constituido por el ahorro y por un crédito otorgado por una entidad del sistema financiero. El ahorro puede estar constituido, según el caso, por dinero que puede estar depositado en una institución del sistema financiero participante en el Sistema, por la propiedad de un terreno urbanizado o por una combinación de ambos.

El complemento entre el Incentivo para Vivienda y el aporte propio de la familia beneficiaria complementan el financiamiento de la vivienda.

Art. 2 De los Beneficiarios

Tendrán derecho al Incentivo para la Vivienda, los ciudadanos ecuatorianos, de cualquier estado civil, que no sean propietarios de vivienda, ni lo sea su cónyuge o conviviente legalmente reconocida u otro miembros del grupo familiar postulante, y

que a mas de cumplir con los requisitos que señala este Reglamento, obtengan el puntaje que les habilite como beneficiarios.

Art. 3 Del Grupo Familiar

Se entenderá como grupo familiar postulante al jefe o jefa de este; a su cónyuge, conviviente legalmente reconocido; a los hijos menores de 18 años, incluidos aquellos que cumplen 18 años durante el año calendario en que postula; a los hijos mayores de 18 años impedidos física o psíquicamente en forma permanente; a los padres mayores de 65 años; que vivan con la familia, siempre y cuando éstos estén en dependencia de l postulante titular. Se entenderá como carga familiar a quienes se encuentren en relación de dependencia del postulante en las condiciones establecidas en este artículo.

Comentario: En el artículo 1 y 2 se prevé una restricción; pues los agentes financieros restringen los créditos a personas pasadas de una edad determinada, segundo, para ser sujetos de crédito deberán tener capacidad de financiamiento, y para el caso de los asentamientos ilegales que son los predominantes en las ciudades grandes que abarca en promedio a un 65% de los espacios, no les es asequible ya que no cuentan con sus títulos de propiedad de sus lotes, o por ser inmigrantes no cuentan con trabajos permanentes e ingresos adecuados seguros.

PARRAFO 3: DE LOS INCENTIVOS PARA VIVIENDA Y SUS MONTOS.

Art. 11 El incentivo se expresara en Unidades de Valor Constante; será variable de acuerdo al precio de la vivienda y se otorgara con base en los siguiente parámetros.

VIVIENDA	RANGOS DE PRECIO MAXIMO DE	MONTO	DEL
----------	----------------------------	-------	-----

	LA VIVIENDA		INCENTIVO
	DESDE	HASTA	
1		1.060 UVC	365 UVC
2	1.061 UVC	1.200 UVC	270 UVC
3	1.201 UVC	1.430 UVC	150 UVC
4	1.431 UVC	1.660 UVC	75 UVC

Art. 12 El precio máximo de las viviendas en el cuadro anterior, incluye el lote urbanizado y la edificación mínima habitable de viviendas unifamiliares o multifamiliares, todo ello construido con sujeción a las normas urbanísticas, arquitectónicas y constructivas vigentes y con la debida aprobación municipal.

Para el rango de la vivienda 1, el monto del incentivo no excederá el 60% del, precio de la vivienda.

Art. 13 Si es beneficiario decidiere adquirir o construir una vivienda cuyo precio excediera del máximo para la que postulo, el Título del Incentivo para la Vivienda será anulado y remplazado por otro que le MIDUVI emitirá por el valor que corresponda al nuevo tipo y rango de vivienda. Para el caso de que el precio de la vivienda adquirida o construida sea mayor al límite establecido como precio máximo para la vivienda No. 4, en el artículo 11, el Título emitido se anulará definitivamente.

Si el beneficiario decidiere adquirir o construir una vivienda de menor precio a la que postulo, se mantendrá el monto del incentivo que consta en el titulo original.

* **Comentario:** Para analizar el Art., # 11 primero haremos una tabla de la cotización de los UVC en sucres, a precio con fecha, del 1ro de Febrero del año /1998, a un valor de \$ 30.000 (sucres), aunque se utiliza el valor de esa unidad al último día del llamado a postular, según el artículo # 14., es necesario para saber la capacidad real de las personas de acceder a este beneficio.

Nota: El valor del ahorro mínimo exigido se obtiene del artículo # 14 de esta misma Ley; Vivienda tipo 1 es de 215 UVC.; tipo 2 es de 300 UVC.; tipo 3 es de 430 UVC.; tipo 4 es de 585 UVC.)

COTIZACION DE LOS UVC. EN SUCRES (VALOR APROXIMADO)

VIVIE N-DA.	RANGOS DE PRECIO MAXIMO DE LA VIVIENDA. -en sucres- (Cada UVC. VALE \$ 30.000 SUCRES) (1060 * 30.000).		MONTO DEL INCENTIV O	AHORRO MINIMO EXIJIDO (Porcentaje del precio máximo de la vivienda: D / B)	Diferencia a ser Financiada
	DESDE \$ A	HASTA \$ B			
1		31.830.000	645.000	6.450.000	24.735.000
2	31.830.000	36.000.000	900.000	9.000.000	26.100.000
3	36.030.000	42.900.000	1.290.000	12.900.000	28.710.000
4	42.930.000	49.800.000	1.755.000	17.550.000	30.495.000

Estimado al 1ro, Feb. /98

Elaborado por: El Autor

El precio de la solución habitacional más barata es de \$ 31.830.000 (sucres); el incentivo que abona el gobierno es de \$ 645.000 (sucres), más el ahorro mínimo exigido al beneficiario \$ 6.450.000 (sucres) da un valor total de \$ 7.095.000; al que si restamos los \$ 31.830.000 nos queda = \$ 24.735.000 de sucres, que es la diferencia a ser financiada a 15 años plazo, a una tasa de interés anual acordada, entre el beneficiario y la institución financiera; por encima del 11% fijada para el funcionamiento del programa.

Ya que las propuestas consideradas, por el MIDUVI y el Sector Financiero, son que este último debe propiciarse un margen de rentabilidad justificable al rendimiento del capital invertido.

Si analizamos, los Parágrafos 3, referente a los incentivos para la vivienda y sus montos en su artículo # 11; el Parágrafo 4, referente al ahorro, su artículo # 14; del Parágrafo 9, el artículo 36, respecto a los puntos por ingresos familiares, y por último el artículo # 39.

El ahorro mínimo exigido por ley; para acceder a una solución habitacional no es asequible para el sector social mas pobre donde se intenta llegar con esta “ayuda del gobierno”, ya que según las condiciones planteadas a lo largo del presente trabajo podemos establecer; que son personas que por una u otra causa, ya anotadas, no tienen una vivienda. Y que si comparamos la canasta básica para cubrir sus necesidades elementales, de aquella época ésta se encontraba alrededor de \$ 150.000 sucres mensuales, y que la capacidad adquisitiva de las familias se encontraba desvalorada (devaluada), que se evidencia en el poder adquisitivo o salario de una persona, era de alrededor de \$ 100.000 sucres.

A ello entonces, si consideramos que la persona beneficiaria de la solución habitacional, tenía que cancelar las cuotas mensuales en sucres, valorados en UVC (muy fluctuantes, generalmente con tendencias a la alza), le significaba realmente imposible de cumplir. Que inclusive luego con la adopción de la dolarización como un nuevo sistema monetario en el Ecuador, las instituciones financieras dentro de sus planes de recuperación de cartera procedieron a un replanteo de la deuda, con nuevas cuotas de financiación para no salir perdiendo con este programa; de ahí su falta de interés de construir soluciones habitacionales de bajos costos, por los riesgos que estos implican y el largo período de recuperación que significarían, al tiempo que la rotación de su capital sería mas lenta y les dejaría utilidades mínimas, o en ocasiones pérdidas fruto de sus operaciones.

* **Ahora bien**, si nos fijamos en el siguiente cuadro; y analizamos el quinto casillero, al momento de premiar a las “familias que más puntos hacen con el ahorro”, no es más que una estrategia del sistema financiero para recuperar pronto el capital invertido.

Y podemos ver como la realidad se revierte al momento de dividir el número de UVC, para la constante (casillero 1 dividido para el casillero 2) y obtenemos sencillamente que a las personas se les induce a pagar cuotas mensuales más altas para amortiguar con mayor rapidez el préstamo, y con mucha mas razón a las personas de mayor solvencia económica, que son las que mas pagan si observamos el último casillero.

Ingreso Familiar Mensual Hasta UVC	UVC (constante para medir el estímulo al ahorro)			PUNTOS ADICIONALES (Que se ganaría si se amortiza el valor de la solución habitacional, en UVC.)	PRECIO DEL UVC - en SUCRES. (Cotizados en sucres al 1 ^{ro} de Feb. / 98).	(sucres adicionales en forma mensual, para amortizar el paga de la solución habitacional)
	UVC.	Sucres				
250	36	108.000	7	300	30.000	210.000
300	36	108.000	8.3	260	30.000	249.000
350	36	108.000	9.7	220	30.000	291.000
400	36	108.000	11.11	180	30.000	333.300
450	36	108.000	12.5	140	30.000	375.000
500	36	108.000	13.88	100	30.000	416.400
550	36	108.000	15.27	60	30.000	458.100
600	36	108.000	16.66	20	30.000	499.800

Estimado al 1ro, Feb. /98

Elaborado por: El Autor

Por lo tanto: dichos artículos debieron quedar técnicamente inaplicables, desde la fecha en que se implemento las unidades de valor constante como una forma de

financiar el pago de una vivienda, y mucho más si el fin último del Programa es proveer de vivienda a grupos de familias de bajos ingresos económicos, y más aun al desvirtuarse su efectividad con el análisis socio económico realizado; lo que ratifica, que la creación de este conjunto de leyes no tiene el carácter de “Políticas Habitacionales de Estado”, como inclusive lo prevén las instancias técnicas del propio MIDUVI, en su diagnostico anotados anteriormente.

PARRAFO 4: DEL AHORRO

Art. 14 El ahorro para postular al Incentivo para Vivienda se establecerá según el precio de la vivienda, de acuerdo con el cuadro siguiente.

VIVIENDA	PRECIO MAXIMO DE LA VIVIENDA		AHORRO MINIMO EXIJIDO
	DESDE	HASTA	
1		1.061 UVC	215 UVC
2	1.061 UVC	1.200 UVC	300 UVC
3	1.201 UVC	1.430 UVC	430 UVC
4	1.431 UVC	1.660 UVC	585 UVC

El ahorro mínimo se podrá constituir por depósitos monetarios, terreno urbanizado o la combinación de depósitos monetarios y terreno urbanizado.

Para efectuar la conversión del ahorro, de sucres a UVC, se utilizara el valor de esa Unidad al último día del llamado a postular.

Art. 15 Para acreditar el ahorro constituido por la disponibilidad de un terreno urbanizado se presentaran los documentos descritos en el artículo 45, literal B de este reglamento.

Art. 16 El postulante se comprometerá por escrito a no enajenar el terreno cuya propiedad se hubiese acreditado como ahorro, a partir de la fecha de postulación.

Art. 17 Para asegurara que el ahorro se aplique al pago del precio de adquisición o construcción de la vivienda, se seguirá los siguientes procedimientos.

- a) Tratándose de una adquisición, el ahorro deberá mantenerse, por lo menos, hasta la fecha de la respectiva escritura de compraventa, y
- b) Tratándose de una construcción en terreno propio, el ahorro deberá mantenerse hasta la fecha de la suscripción del acta de entrega – recepción entre el propietario del terreno y el constructor.

No obstante la exigencia de mantener el ahorro acreditado hasta el momento que corresponda según las letras a) o b) del inciso anterior, en caso de que el beneficiario del incentivo haya suscrito por escritura publica un contrato de compraventa o de promesa de compraventa, o de construcción de una vivienda, podrá autorizar a la institución financiera la entrega anticipada del ahorro a favor del vendedor, o del promitente vendedor, o del constructor, contra la entrega de una garantía bancaria, obtenida por el vendedor, por el promitente vendedor o constructor y extendida a favor del beneficiario del incentivo. Esta garantía, será devuelta, según sea el caso, al vendedor o al constructor en la oportunidad que señalan las letras a) y b) de este artículo.

Será obligación del vendedor o del constructor de la vivienda mantener vigente la garantía por el valor del ahorro, y renovarla con 30 días de anticipación de su vencimiento, en caso de no haberse firmado la escritura o el acta de entrega – recepción, según corresponda. Se ejecutara toda garantía que no haya sido renovada debidamente, cosa que no asegura al hogar beneficiaría la satisfacción plena de las garantías del tipo de vivienda estipuladas con anterioridad.

PARRAFO 5: DEL CREDITO PARA LA VIVIENDA

Art. 18 Los aspirantes al SIV, deberán gestionar en una institución financiera privada el otorgamiento de un crédito, de manera que sumado al monto del incentivo y al ahorro, totalicen el precio de la solución habitacional

Art. 19 Los créditos se otorgaran en las condiciones y términos que el beneficiario y la institución financiera acuerden.

Referente a estos dos últimos artículos, como lo manifiesta un artículo anterior la tasa de interés deberá ser del 11% anual en dólares como retribución a la inversión del capital, y si a ello sumamos un 4% mínimo por los servicios bancarios que implementa muy sutilmente el sistema financiero, resulta extremadamente imposible acceder a una vivienda, y que con el plazo de financiamiento se duplica y hasta se triplica el monto de financiamiento de la vivienda, convirtiéndose en usura , a pesar de prohibirlo la misma Ley de Defensa al Consumidor, al momento de establecer que: en la prestación de un bien o servicio, como producto de este no se podrá obtener un margen de rentabilidad máximo al 40% del capital invertido.

PARRAFO 7: DE LAS POSTULACIONES INDIVIDUALES

Art. 27 Se entenderá como postulación individual aquella que sea presentada por un ciudadano, por sus propios derechos o por familias, sin relación con un grupo organizado para postular.

Art. 28 No se aceptaran mas de una postulación por cada grupo familiar para cada llamada. Si infringiere esta prohibición, las solicitudes de estas personas serán dejadas sin efecto.

Entre los dos artículos anteriores no existe una concordancia al citar el postulante, o la postulación por grupo familiar; lo que restringe a que una persona que no tenga “carga familiar” pueda acceder e este tipo de vivienda, inclusive violando los artículos #s 30 y 32 de la constitución política del Estado; a mas de ello de no combatir con el problema del déficit creciente de vivienda, en especial en las ciudades grandes.

PARRAFO 8: DE LAS POSTULACIONES EN GRUPO

Art. 30 Las postulaciones en grupo son las presentadas por no menos de 11 familias, propietarias o copropietarias de un terreno urbanizado, que estén auspiciados por un representante legal o mandatario común.

No se permitirá que en una misma postulación, la misma familia postule individualmente.

Art. 31 Para acreditar un terreno como ahorro, cada miembro del grupo deberá ser el propietario de un terreno urbanizado, debidamente registrado a su nombre.

Si a lo largo de este trabajo hemos venido evidenciando que el problema de la falta de vivienda se dan por un alto porcentaje de personas que carecen de escrituras por tratarse de asentamientos ilegalidad, a mas de la demora de los tramites engorrosos en los municipios, por los intereses de los pseudo- dirigentes de las pre-cooperativas y cooperativas, es difícil pensar que este artículo ayude mucho a solucionar con rapidez y eficiencia el problema del déficit habitacional. Por tanto se debería pasar a un sistema de escrituración masiva, como se hizo en Guayaquil años atrás - pero por ello, sin dejar de ser ordenado y técnico – de los lotes para tener un acceso real a este plan de vivienda.

PARRAFO 9: DE LOS PUNTAJES

Art. 33 Puntos por cargas familiares del Postulante

Corresponderán 20 puntos por carga familiar, Hasta un máximo de 100 puntos.

Art. 34 Puntos por criterios de minusvalidez

Se asignan 25 puntos por cada miembro minusválido; se reconocerán hasta 2 miembros minusválidos por grupo familia postulante. (Mediante la comprobación de las correspondientes instancias).

Art. 35 Puntos por jefatura de hogar

Según el caso se otorgan: 10 puntos por la jefatura compartida (padre y madre), 30 puntos si se trata de madre o padre solos, o 50 puntos si el jefe del grupo familiar es minusválido.

Art. 36 Puntos por ingreso familiar

Se otorgaran 3000 puntos para ingresos familiares de hasta la equivalencia de 36 UVC mensuales; para ingresos superiores, se disminuirá 40 puntos por cada 7 UVC en que se incremente el ingreso familiar, como indica en el cuadro.

INGRESO FAMILIAR MENSUAL EN UVC. (HASTA)	PUNTOS
250	300
300	260
350	220
400	180
450	140
500	100
550	60
600	20

Aquellos grupos familiares con ingresos mensuales superiores a 85 UVC no podrán participar en el Sistema de Incentivos para la Vivienda.

Art. 37 Puntos por ahorro adicional

Por cada 3 UVC de ahorro adicional al ahorro mínimo establecido en el Art. 14 se asignaran los puntos que correspondan, hasta un máximo de 300, según el cuadro que sigue. El ahorro mínimo no otorga puntaje alguno.

VIVIENDA	PUNTOS POR CADA 3 UVC. SOBRE EL AHORRO MINIMO	PUNTAJE MAXIMO
1	4	300
2	3	300

3	2	300
4	1.5	300

De los artículos 38 hasta el 43 prevén formas de premiar el ahorro del postulante; así como de prever una adecuada coordinación, por ejemplo con los postulantes de Galápagos así como, una asistencia adecuada a los mismos.

Art. 46 Los postulantes que se sientan perjudicados con los puntajes publicados en las listas preliminares, tendrán un plazo de 15 días calendario contados desde la fecha de la primera publicación por la prensa, para presentar por escrito su reclamo respaldado por la documentación correspondiente...

Y por último, en cuanto a la entrega del título del SIV, el MIDUVI los entrega en un plazo establecido, y de no presentares serán excluidos de la lista seleccionada.

En el Art. 48 hace referencia, en caso de comprobar la falsedad de la declaración del postulante presentada al MIDUVI según Art. 22, esta será anulara, y se detendrá su nombre para que lo pudiera intentar en 3 llamadas posteriores; y recibido el incentivo se exigirá su inmediata devolución y la entidad financiera queda facultada para ejecutar las garantías del crédito.

Del Art. 49 hace referencia, que si el valor real de la solución habitacional es subvalorada, el MIDUVI exigirá la devolución del valor del incentivo, e iniciara la acción judicial correspondiente.

PARRAFO 12: DE LOS TÍTULOS, SU ENTREGA, ENDOSO Y PAGO

Art. 52 Del endoso del Título y su Pago

El vendedor o constructor de la vivienda cobrará el Título de Incentivo para Vivienda, previo endoso del beneficiario, al valor que la UVC tenga en el momento del pago.

En ningún caso se pagará el valor del incentivo directamente al beneficiario.

Según sea el caso, los requisitos para el pago del Título son los siguientes.

CASO B: VENTA EN PLANOS.

El título se pagará al vendedor de la vivienda, siempre que acompañe a éste una copia certificada de la escritura de promesa de compra-venta debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, en la que conste el precio total de la vivienda y el plazo de entrega de la misma. Además, deberá presentar una garantía bancaria que será incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, extendida a favor del MIDUVI por el valor del incentivo endosado, y por un tiempo de validez hasta la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad de la escritura de compraventa”.

La venta en planos entorpece los objetivos, para el cual fue implementado este Plan, como es el de paliar con la necesidad de vivienda urgente para los estratos sociales mas necesitados, ya que bajo esta modalidad se venden las casas en planos, mientras los beneficiarios pagan la entrada o garantía que aparentemente asegure ser beneficiada de una vivienda, y mas cuotas anticipadas, de hasta tres años, para luego y por sorteo recibir luego su vivienda, lo cual es ilegal; ya que no se puede pagar por un bien por anticipado y recibirlo después de hasta 3 años, que en la práctica se ha convertido en algo muy usual y al mismo tiempo endémico en nuestro país, y que las autoridades no penalizan; resultando muy beneficioso para las instituciones financieras dedicadas al negocio, y perjudicial para las personas.

En esta parte revisaremos lo referente a la participación del sector privado, propiciado y promovido por el MIDUVI en su afán, de ampliar el número de beneficiados y de estimular al sector privado a invertir en soluciones habitacionales de orden social.

** Comentario: Es aquí donde el artículo # 18 de esta Ley sus demás conexas; pierde consistencia, las “Políticas de Gobierno”, implementadas en el año de 1993, 1997, 1998 y 2000; al convertirse en, inviables los programas ejecutados por los últimos gobiernos de turno. Que de ante mano, se deberían considerar estas restricciones implementadas por el sistema financiero para acceder a la adquisición de una solución habitacional, de manera real; que han significado el impedimento para que un buen número de familias no pudieran postular por una solución habitacional, en cuanto a los requisitos para adquirir un préstamo.*

2.7.- REQUISITOS MÁS IMPORTANTES EXIGIDOS POR EL SISTEMA FINANCIERO (EN GENERAL), PARTICIPANTE EN EL PROGRAMA DEL SIV (SISTEMA DE INSENTIVO A LA VIVIENDA).

1.- No haber caído en mora (en los pagos de algún préstamo con alguna institución financiera), como mínimo en los últimos 5 años.

2.- No haber estado registrado en la central de riesgo de la Superintendencia de Bancos, en los últimos tres años.

3.- Haberse mantenido permanente en un trabajo por un lapso de tiempo de por lo menos 10 años, lo cual contrasta con la problemática de la inmigración de las personas hacia las ciudades grandes del país.

El Estado debe apoyar a este grupo de personas con planes de empleo complementarios, a estos Programas de Vivienda, con la instalación de pequeños comercios para las mismas, asociarles en Planes de Microempresas Comunitarias, con la asistencia técnica puntual y con alternativas de financiamiento propuestos por las de los correspondientes instituciones públicas involucradas, como son las experiencias de Brasil y Colombia.

4.- El ingreso mínimo, para la solución habitacional tipo A (mas económica), a partir de la dolarización debe ser de US \$ 250. 00 dólares; y para las de tipo B

(para familias de mejores ingresos) un salario mínimo de 360.00 dólares, lo que para un alto porcentaje de la población es inferior y, por esa razón se quedan fuera del programa.

5.- Todo postulante debe contar con una garantía de tipo hipotecaria, lo cual limita en buena parte a los beneficiarios, que en su mayoría lo constituyen inmigrantes de asentamientos ilegales, que evidenciamos al inicio del trabajo; y otra gran parte que viven en hacinamiento.

6.- El postulante, deberá contar con un codeudor que garantice y respalde el pago total de la deuda; de no ser así se quedaría fuera del programa, hecho que también es una limitante por tratarse de personas que no cuentan con bienes inmuebles;

Como podemos ver el tema es muy complejo, e implica verdaderos sacrificios institucionales, por el riesgo que correrían en tanto significa su aporte a este “Plan de Vivienda”, por lo que lo ideal sería obviar este requisito.

Por lo tanto sería conveniente, involucrar a los gobiernos seccionales de turno, a las cámaras de la construcción, organismos privados internacionales con líneas de crédito preferenciales con ciertos niveles de subsidios, hacer canjes de deuda externa por planes de construcción con los países acreedores, y aprovechar el rol de fundaciones que se dediquen a emprender programas habitacionales alternativos de bajos costos y de buena calidad.

Que paralelamente coordinando con el sector privado constructor podrían subir el monto de sus inversiones en cuanto a su capital, e implementar estrategias moderadas de recuperación adecuada y oportuna de su inversión, significándoles menos riesgo; y por lo tanto mayor confianza para realizar este tipo de inversiones.

2.7.1.- EL ROL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS DENTRO DEL SISTEMA DE INCENTIVOS PARA LA VIVIENDA.

El gobierno de Alarcón, según este decreto que prevé dentro de los objetivos de su creación; es la participación del sector privado constructor, con el afán de estimular el ahorro para la construcción y al mismo tiempo que este se revirtiera en vivienda especialmente de carácter social. Mencionaremos aquí los aspectos relevantes de este convenio con el afán de puntualizar algunos conceptos básicos, así como de los actores involucrados, para determinar el alcance de sus compromisos y el nivel de responsabilidades.

Para en lo posterior hacer un análisis de la efectividad de esta propuesta de acuerdo a los términos de las leyes emitidas como, en la parte de la aplicación de los mismos. La primera hace referencia a la celebración del convenio de participación del MIDUVI con los representantes legales de las instituciones financieras (IFI).

CLAUSULA SEGUNDA

ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

El Gobierno con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo pondrá en ejecución un sistema de Incentivos para Vivienda, con el propósito de disminuir el déficit de vivienda que presenta el país. El Sistema tendrá como objetivos principales: el contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de menos ingresos; mejorar la eficiencia y equidad de las inversiones publicas en el sector de la vivienda; e; incentivar la mayor participación del sector privado financiero en la construcción. El sector financiero privado captara el ahorro que provenga de los postulantes al sistema y, lo canalizara hacia la construcción de viviendas para contribuir a reactivar la industria de la construcción, cuyo afecto multiplicador en el aspecto económico-financiero crearan a su vez las condiciones para disminuir el déficit habitacional.

En la cláusula tercera, hace referencia a participantes como son: el MIDUVI, representado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; Las instituciones financieras (IFI) bancos , mutualistas, cooperativas, y otras ; el grupo meta al que va a llegar el incentivo para la vivienda, que son los que carecerían de vivienda propia y lo pueden tramitar a nivel de “grupos organizados” o de forma individual, el sistema del incentivo (SIV) que el bono por parte del Estado para ayudar a las personas a adquirir su vivienda propia, y el beneficiario que seria la persona en particular a quien va a llegar el incentivo.

A ello también se prevé las cláusulas de elegibilidad para la selección de las IFIS, la parte referente a la responsabilidad del MIDUVI y de las IFIS, las cláusulas de terminación del contrato, las del control del y cumplimiento del mismo, que por efecto son una garantía del compromiso para las partes.

En esta parte nos referiremos al capítulo 2 que prevé este programa de participación de la instituciones financieras privadas, lo que establece la ley al respecto.

¿Que es la FIDUCIA?

La fiducia o fideicomiso, es un servicio que brindan las administradoras de fondos fideicomisos o las instituciones financieras, como una herramienta para realizar negocios o ejecutar proyectos de una manera transparente y segura para que los clientes tengan la confianza de lograr los objetivos por ellos planteados.

¿Como funciona?, en le Marco Legal.

“En Ecuador, se incorpora la figura legal del Fideicomiso Mercantil en le Código de Comercio con la emisión de La Ley de Mercado de Valores en 1993, en el Artículo 80 de la misma. Un fideicomiso se constituye con la suscripción de un Contrato de Fideicomiso Mercantil, por lo que se le conoce indistintamente como fiducia o Fideicomiso. La Ley establece que los fideicomisos pueden ser manejados por las entidades financieras autorizadas y por las Administradoras de Fondos. Por esta razón los fideicomisos están sujetos al control de instituciones de estado como

Superintendencia de Bancos y de Compañías, según sea el caso del ente que realiza las funciones de administrador fiduciario”.

“LA FIDUCIA, en términos simples, es un contrato mediante el cual un cliente (persona natural o jurídica), trasfiere un o mas activos, bienes específicos o derechos a un administrador FIDUCIARIO, el mismo que en su calidad de gestor profesional se obliga a administrarlos para cumplir una Finalidad Especifica fijada por el constituyente, en provecho de el o de un tercero que es el designado Beneficiario, por disposición expresa del cliente (Fideicomitente constituyente).

El beneficiario puede ser una persona natural o jurídica de naturaleza privada o publica, nacional e extranjera a excepción del Fiduciario el cual no puede bajo ningún concepto ser el beneficiario.

Los bienes transferidos por el Constituyente conforman un Patrimonio Autónomo e independiente que será manejado por separado de los demás fideicomisos que se estén manejando o que se constituyan a futuro”.

Al cumplirse la finalidad del fideicomiso el FIDUCIARIO procederá a entregar al beneficiario los resultados del negocio que se ha administrado.

En cuanto a los participantes,

CONSTITUYENTE: “Es el promotor o dueño del proyecto, quien traspasa al FIDUCIARIO todos los documentos técnicos, económicos y legales de soporte del mismo. El promotor puede ser al mismo tiempo constructor y/o diseñador del proyecto. También se puede dar el caso que no sea ejecutor de ninguna de las actividades directas del proyecto.

El constituyente en la generalidad de los casos traspasa al fideicomiso el terreno en el cual se construirá el proyecto, pero puede ser que el CONSTITUYENTE no sea el dueño del inmueble y este desarrollando un proyecto sobre el terreno, con la autorización respectiva, en estos casos el propietario de la tierra participa como TRATANTE del terreno.

TRATANTE: Es el propietario del, inmueble sobre el que se desarrolla el proyecto, quien participa en el contrato al transferir el inmueble a propiedad del FIDEICOMISO constituido. Al realizar la transferencia se convierte en beneficiario del Fideicomiso, en el valor que se haya pactado por el terreno en estos casos se estipula la forma de pago del terreno y los plazos.

También puede darse el caso que el TRATANTE, ponga el terreno como aporte de inversión al proyecto y se convierta en socio de las utilidades que genere el negocio inmobiliario.

BENEFICIARIO: Son las personas que sean señaladas por el Constituyente como beneficiarios del resultado del negocio que se esta llevando a cabo.

Pueden ser de dos tipos: Los primeros, que son beneficiarios compradores de las unidades que están construyendo y deben recibir el producto que adquieren según las especificaciones ofrecidas.

Los segundos que son beneficiarios de las utilidades generadas por el fideicomiso una vez terminado y liquidado el negocio.

ACREEDORES: Son las instituciones financieras que otorgan créditos al CONSTITUYENTE para el desarrollo del proyecto y que se convierten en beneficiarios del fideicomiso, pues con el producto de la venta del proyecto se debe cancelar esas deudas.

El FIDUCIARIO: Es quien define los montos y plazos del endeudamiento que puede soportar el proyecto.

EJECUTORES DEL PROYECTO: Son los especialistas contratados para el desarrollo del proyecto, sea en el área de planificación, construcción, control o ventas del mismo.

FIDUCIARIO: Es el administrador del fideicomiso que tiene la representación jurídica del mismo y que ha recibido instrucciones del CONSTITUYENTE para poder desarrollar el proyecto, venderlo y construirlo. Respalda sus acciones al ejercer la propiedad del terreno y del proyecto en general. Es también quien maneja toda la tesorería y el control de ingresos económicos del proyecto.

EL FIDUCIARIO, se convierte en el árbitro entre los demás participantes pues es el encargado de velar que se cumplan las condiciones pactadas entre todos.

Por ejemplo, se responsabiliza de que las condiciones técnicas y económicas de la construcción sean las adecuadas, y que se respeten los acabados y condiciones técnicas ofrecidas a los compradores de los bienes inmuebles”

En cambio los compradores se encargaran del pago cumplido de las cuotas individuales, que se haya acordado en la adquisición del inmueble.

JUNTA DEL FIDEICOMISO: Es el órgano máximo de control del fideicomiso, en el cual participa el CONSTITUYENTE y el FIDUCIARIO. En la junta se toman las decisiones necesarias para el control y buen avance del proyecto como el control de costos de construcción, precios y políticas de venta, contratación de materiales y servicios para el proyecto.

Una vez puntualizados algunos conceptos básicos y la forma más o menos como se maneja este proceso, haremos referencia a algunos requisitos necesarios para que este se ejecute, de acuerdo a las miras del sector inversionista privado.

Entre un de los tantos; manifestaremos los que le hacen, de carácter restrictivo para que sean susceptible de aplicarse en proyectos de vivienda social, no porque no se pueda diseñar este tipo de proyectos; sino mas bien porque para el sector privado de la construcción, ese es su objetivo, ya que los mira con fines de lucro económico.

En un cuarto paso dice lo siguiente:

Planos de ante proyecto y/o proyecto aprobado por el Municipio de la ciudad en la que se realizara la construcción.

Documentos de aprobación del Cuerpo de bomberos, Agua potable.

Haremos primero referencia en cuanto al fiduciario;

Que viene a ser la institución financiera, es quien desarrolla, construye y vende el proyecto; en cuanto a la misma veamos que dice los parámetros de funcionamiento;

a) “Análisis de costos

b) Cronograma de ventas y programación de ingresos esperados por ventas.

c) Flujo de caja, en el que se determina cuales son las inversiones que se deben realizar en el tiempo de vida del proyecto y las necesidades de crédito del mismo”.

** En la reflexión de, Patricio Aguilar dentro de la parte medular el planteamiento del programa asume; “ Si bien es cierto que se espera obtener una utilidad importante al contar con un capital de terceros para las inversiones requeridas en la construcción, hay que tomar en cuenta que el proyecto debe tener una tasa interna de retorno en términos reales mayor que el interés que la institución financiera exige por el capital prestado, caso contrario se experimenta perdidas en el proyecto que a su vez canalizan o a los compradores, generando serios problemas, o a los promotores”, y concluye manifestando al respecto: “ Para evitar esta clase de problemas es importante contar con la gestión de un ente regulador que analice la factibilidad, condiciones y capacidad de endeudamiento del proyecto, así como también el desarrollo del mismo”²⁷.*

Comentario; como podemos darnos cuenta los parámetros de trabajo de las instituciones financieras es financiar el dinero para la construcción, (y que desde luego se aseguran con el valor de la fiducia) de las viviendas del proyectos, que involucren altos rendimiento económicos, ya que los constructor - Constituyente o Promotor -, debe asegurarle el pago de los intereses por el financiamiento, y de otro

²⁷ Desarrollo de Vivienda con Incentivos; “Hacia una Nueva Política de Estado”

Págs. # 76 FUENTE: Cámara de Comercio de Quito, De; AGUILAR Patricio.

lado una alta rentabilidad que le garantice el riesgo de la inversión llevada a cabo. Es decir son proyectos que se deben estimar el pago, a dos fases del capital; la una a la institución que canaliza el dinero, y otra; a los ejecutores “promotores” del proyecto; haciéndoles inaccesibles de esta manera el precios de las viviendas, que por lo tanto se perderían el enfoque social que el gobierno plantea a través de sus “Políticas de Incentivo para la Construcción de Vivienda Social.”

***En conclusión** se podría terminar manifestando, que este tipo de programas estarían destinados a reducir con el déficit habitacional en especial de clases sociales altas (por la magnitud y el alcance real de las leyes revisadas, a todo lo largo de este Decreto de Ley); con ingresos económicos significativos para poder afrontar los pagos, así como, las renegociaciones de las cuotas, en caso de que no se puedan cumplir con las expectativas de ventas esperadas por los inversionistas, y más aun por los efectos producidos en el tiempo por la pérdida de valor del dinero.*

Estos son los condicionamientos que presenta el mercado, y que realmente no se consideran al momento de plantear una Política de estímulo para apaliar con el déficit habitacional del país. Puesto que la creación de estos “productos como oferta financiera”, que ofrece el mercado financiero para la construcción son validos para otro tipo de necesidades, mas no para apaliar el déficit habitacional generado por la pobreza, los desplazamientos de las familias a las ciudades en busca de trabajo y por ende de mejores oportunidades de vida; que entre otras, son las causas importantes para que se generen los grandes problemas de precariedad habitacional; como analiza el consultor, Camilo Arraigada de la CEPAL.

Seguido a ello presentaremos los cambios implementados por el MIDUBI, llevado a cavo a través del Programa PROMIB, que funciona como un ente autónomo, pero acogido y controlado por el MIDUBI.

2.8.- LINEAMIENTOS Y ALCANCE DEL PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA, (PROMIB: FASE I), ADMINISTRACIÓN DEL CRNEL. LUCIO GUTIÉRREZ

El MIDUVI, como uno de los órganos encargados de la planificación, control y diseño de políticas de vivienda, replantea la revisión de las implementados años atrás; y decide actualizar y sancionar unas más complementarias, a través de un nuevo convenio de financiamiento; con el BID, mediante el contrato de préstamo 1416, suscrito entre el banco y el gobierno del Ecuador el 16 de Diciembre del año 2002.

“La política busca la reforma del sector habitacional, basada en este nuevo esquema de financiamiento de la vivienda de interés social, organizado a partir de los subsidios directos a la demanda; promueve una activa cooperación y participación de una amplia gama de actores públicos y privados, mediante la redefinición de sus papeles y el respaldo de su articulación y cooperación como corresponsales del desarrollo nacional”²⁸.

En tal virtud haremos una exposición de sus objetivos estratégicos, y otras condicionantes de orden normativo, organizativo y de inversión, a nivel de una nueva Política Nacional adoptada, a partir de la cual iremos rescatando algunas de sus propuestas de trabajo de forma que podamos verter algunas opiniones al respecto, así como proponer algunos elementos de juicio, que podrían servir como criterios válidos para el respaldo de nuevas políticas, en futuros programas habitacionales.

Los objetivos estratégicos de la política estatal para el sector se resumen en:

- 1.- “Enfrentar y detener el déficit de vivienda tanto cualitativo como cuantitativo;
- 2.- Reorientar el papel del Estado como regulador y facilitador del accionar de los grupos sociales organizados y del sector privado.

²⁸ Informe Inicial del Programa PROMIB. Pág. # 2, 3 del MIDUVI.

3.- Involucrar activamente al sector en la solución de la demanda habitaciones de las familias de menores ingresos, mediante la generación de sistemas y mecanismos con reglas claras y procedimientos transparentes, para la promoción, ejecución desarrollo y financiamiento de programas de vivienda de interés social.

4.- Potenciar la oferta diferenciada de vivienda de acuerdo con el entorno y diversidad cultural del país;

5.- Apoyar la reactivación de la economía nacional y local por medio de la movilización de la industria de la construcción;

6.- Promover la generación de empleo, especialmente para la mano de obra menos calificada”²⁹.

Este Programa se enmarca dentro de objetivos estratégicos de la política nacional, respecto a la cual sus principales características son:

“Esta Considerado a consolidar el Sistema de Incentivos para la vivienda, como programa estatal orientado a resolver la demanda de vivienda de las familias urbanas de menores ingresos;

Entrega subsidios directos a la demanda para las familias urbanas de menores ingresos, como una ayuda que premia el esfuerzo propio de las familias para resolver sus necesidades habitacionales;

Está enfocado en potenciar la demanda para familias urbanas con ingresos mensuales de hasta US \$ 360 dólares que no posean vivienda propia o de aquellas con ingresos de hasta US \$ 240 dólares que posean una vivienda precaria susceptible de ser mejorada, completada, ampliada o sustituida;

Busca profundizar el acceso a un entorno urbano habitable para las familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza mediante proyectos de mejora integral de

²⁹ Informe Inicial del Programa PROMIB. Pág. # 2, 3 del MIDUVI.

barrios marginales en los que se introducirán servicios básicos y se legalizará la propiedad;

El ahorro para la vivienda será manejado exclusivamente por el sector privado mediante instituciones supervisado por la Superintendencia de Bancos.

La selección de beneficiarios se realizara por competencia de puntajes por medio de un sistema computarizado y automático diseñado por el MIDUVI y operado por las instituciones participantes. Las postulaciones se rigen por el Reglamento Operativo del Programa”³⁰.

FINALIDAD.- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población urbana de menores ingresos, ampliando su acceso a la vivienda, haciendo sostenible en el tiempo el otorgamiento de subsidios directos a la demanda habitacional de esa población, por parte del estado ecuatoriano.

2.8.1.- PROPÓSITOS QUE PERSIGUE EL PROGRAMA PROMIB (PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS).

Consolidar la modernización y transformación del sector habitacional del país, profundizando la complementación de la intervención del estado como regulador y facilitador y, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, como actores y ejecutores de programas de vivienda de bajo costo.

PROPOSITO ESTRETÉGICO

Desarrollar y consolidar un mercado formal de vivienda de interés social, garantizando los derechos de propiedad de los ciudadanos y su acceso a servicios básicos de calidad, en un entorno saludable.

³⁰ Informe inicial del Programa PROMIB. Pág. # 3, 4; del MIDUVI.

OBJETIVOS GENERALES

- A) Consolidar el Sistema de Incentivos para la Vivienda, SIV, incrementando la participación del sector privado financiero y constructor en la necesidad de vivienda urbana de la población de menores ingresos.
- B) Mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en áreas urbanas deficitarias.
- C) Promocionar la activa participación de los gobiernos locales en el sector habitacional.
- D) Consolidar el sistema de Incentivos para Vivienda, SIV, incrementando la participación del sector privado financiero y, constructor en la satisfacción de la demanda de la vivienda urbana de la población de menores ingresos.
- E) Mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en áreas urbanas deficitarias.
- F) Promocionar la activa participación de los gobiernos locales en el sector habitacional.

OBJETIVOS ESPECIFICOS 1.- Lograr que el Sistema de Incentivos para la Vivienda funcione de forma permanente, estable y ágil en la Subsecretaría de vivienda del MIDUVI, que habrá modernizado sus procedimientos en concordancia con los propósitos y objetivos del SIV.

2.- Integrar, sistematizar y consolidar los programas estatales de vivienda promovidos por el MIDUVI, para los diferentes grupos de población en los distintos ámbitos en que estos se asientan, en conformidad con los lineamientos, mecanismos e instrumentos del SIV.

3.- Hacer entrega y pago de al menos 12.000 Bonos para Vivienda Urbana Nueva y de 14.000 Bonos de Mejoramiento de Vivienda, para familias con ingresos familiares mensuales inferiores a US. 360 y 240 dólares respectivamente.

4.- Promover el desarrollo de esquemas de micro-crédito para vivienda de interés social, de forma que al menos el 50% de los beneficiarios del Bono para la Vivienda

Urbana Nueva y el 20% de los beneficiarios del bono para Mejoramiento de Vivienda Urbana, acceden a esa modalidad de financiamiento.

5.- Consolidar las fuentes y los mecanismos de refinanciamiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el acceso a él, de parte de los agentes que hagan micro-créditos para vivienda.

6.- Apoyar e incentivar el desarrollo de una oferta privada de vivienda destinada a las familias beneficiarias del Bono para Vivienda, en línea con techos de costo establecidos por el programa.

7.-Incorporar al menos a (6) municipios de país como generadores de suelo y promotores activos de programas de vivienda d interés social.

8.- Probar y operativizar el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios, PROMIB, desarrollando una cartera de proyectos para ejecutar en la segunda fase del programa.

2.8.2.- COMPONENTES DEL PROGRAMA SISTEMA DE INCENTIVOS PARA LA VIVIENDA EN EL MARCO DEL PROMIB.

Dentro de los aspectos técnicos que el programa, propicia para su ejecución son los siguientes.

Dentro de los Documentos Socio-organizativos

- a) “Inscripción de la personería jurídica en el Ministerio de Bienestar Social.
- b) Inscripción de la Directiva Actual de la Organización Social.
- c) Listado de socios refrendado por la misma cartera de Estado.

Documentos Técnicos:

- a) Informe de factibilidad de servicios emitido por la EMAAP y la EEQ.
- b) IRM. (Informe de regulación Metropolitano).
- c) Plano del barrio (de acuerdo a solicitudes técnicas)”.

Documentos Legales:

- a) Escritura global o a nombre de la organización social.
- b) Certificados de gravámenes.
- c) Carta(s) del impuesto predial.

2.8.3.- CLASIFICACIÓN DE BARRIOS

La unidad de suelos y vivienda (USV.), para evaluar la dificultad de legalización de los barrios, los clasifica de la siguiente manera:

“BARRIO TIPO A: **LEGALIZABLE** a corto plazo (3 meses), implica que tienen escritura global, IRM, favorable y plano digitalizado por su respectiva georeferenciación, su uso de suelo es residencial.

BARRIO TIPO B: **LEGALIZABLE** a mediano plazo (6 meses aproximadamente) implica que tiene escritura global, no tiene plano digitalizado por su respectiva georeferenciación, y su uso de suelo es compatible con vivienda.

BARRIO TIPO C: **LEGALIZABLE** a largo plazo, no tienen Título de Propiedad, no tienen el plano digitalizado, con su respectiva georeferenciación y su uso si es compatible con vivienda.

BARRIO TIPO D: **LEGALIZABLE**, sin escritura global, sin planos, y su uso de suelo no es residencial ni compatible por encontrarse en áreas de equipamiento o protección ecológica, se incorporan a esta categoría los predios que están en zonas de riesgo como quebradas, pendientes pronunciadas, alta tensión etc.”

2.8.4.- ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO

El programa está estructurado por dos fases que han sido aprobadas por el directorio del Banco, como lo vemos:

Prestatario:	Republica del Ecuador		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda		
		FASE 1	FASE 2
Plan de Financiamiento:	BID: OC	US \$ 25.000.000.00	US \$ 35.000.000.00
	Local	US \$ 15.000.000.00	US \$ 15.000.000.00
	Total	US \$ 40.000.000.00	US \$ 50.000.000.00
Fechas			
	Aprobación Directorio		Julio /2002
	Firma del Préstamo		Diciembre /2002
	Desembolsos		Febrero /2003

Fuente: **Informe Inicial del Programa**

PROYECTO - PROMIB. Pág. # 4; del MIDUVI.; Feb. / 2003

La ejecución de la segunda fase el gobierno del Ecuador asumirá el 100%, del pago de bonos de vivienda urbana.

Para la ejecución de este programa, el MIDUVI, estructura cuatro componentes con sus respectivos subprogramas.

1.- Componente de Consolidación del Sistema de Subsidios Directos a la Demanda.

Para dar continuidad al SIV, en su proceso, este financia 26.000 bonos para la vivienda; de los cuales 12.000 corresponden a la adquisición o construcción de nuevas viviendas urbanas, y 14.000 para el mejoramiento de viviendas urbanas, en total se pretende beneficiar a 120.000 personas aproximadamente. Con el transcurso del tiempo el banco ira reduciendo su apoyo y el Estado ecuatoriano que deberá ir aumentando su inversión para que le sistema se mantenga.

Subcomponente de subsidios la demanda de vivienda nueva.- se pagaran 12.000 bonos de US \$ 1.800 dólares, para la adquisición o construcción de vivienda nueva.

Al aporte de la vivienda se sumaran los aportes propios de la familia expresados en ahorro y crédito, que serán previstas por el sector privado en condiciones propias del mercado. Según su planes previstos estos subsidios están dirigidos a los hogares con ingresos mensuales de US \$ 360 dólares; el valor máximo de la vivienda a subsidiar será de US \$ 8.000 dólares, el aporte familiar es del 10% del valor de la casa, el crédito máximo requerido es de US \$ 5.400 dólares.

El 70% de los recursos de esta inversión se dirigirá a familias por debajo de la línea de pobreza que definirá el SILSE, que para el año 2002 es de US \$ 240 dólares de ingresos familiares mensuales.

Subcomponente de subsidios la demanda de mejoramiento de vivienda.- Financiará el pago de 14.000 bonos para el mejoramiento de viviendas en condiciones precarias Este financiará prioritariamente; conexiones de servicios a domicilios, construcción y ampliación de baños y cocinas, construcción, ampliación o reparación de techos. El mejoramiento mínimo corresponderá al valor del subsidio mas el aporte de la familia de US \$ 100 dólares, el valor máximo de la vivienda a se r mejorada será de US \$ 4.000 dólares sin incluir el valor del predio; estos presupuestos serán diseñados por técnicos aprobados por el MIDUVI, quienes se encargarán por la intervención requerida, los permisos municipales, y la supervisión técnica de los trabajos.

2.- Componente de mejoramiento integral de barrios (PROMIB)

El objetivo es poner en marcha un programa de mejoramiento integral de barrios. El PROMIB, en su 1ra fase beneficiará a 3.600 familias ubicadas en (6) municipios de menos de 20.000 habitantes. La inversión promedio se estima es de US \$ 2.100 dólares, el 50% será cubierto por el programa. SE aceptará asentamientos de mas de 5 años; con un número de al menos 50 predios, el 80% de los mismos deben estar ocupados, el 75% debe tener al menos una necesidad básica insatisfecha; 80% de

familias con ingreso bajo la línea de pobreza; comunidades con algún grado de organización.

Subcomponente urbanización integrada.- Contempla los siguientes aspectos.

Infraestructura Básica.- Financiará servicios como agua potable, saneamiento y drenaje pluvial, obras de vialidad, espacios públicos, parques y plazas, arborización, control de suelos, estabilización de suelos y protección de canales.

Regularización de la Propiedad.- incluye legalización de títulos de la propiedad, aprobaciones municipales, etc.

Desarrollo social y comunitario.- Incluye programas de fortalecimiento comunitario, capacitación entre otros.

Componente de fortalecimiento institucional, capacitación técnica y estudios.- Incluyen un conjunto de acciones de diferente naturaleza, orientadas especialmente a la inversión directa., contiene cuatro subprogramas.

El primer subprograma; está dirigido a crear una red de información para detectar mejor a los beneficiarios del bono, y en crear equipos de apoyo y capacitación a las direcciones provinciales, para ampliar las demandas al sistema de incentivos a la vivienda.

Subprograma de Aspectos crediticios.- Tiene que ver con el desarrollo de las técnicas convenientes, en la participación de instituciones financieras en la canalización de recursos para vivienda de población urbana de menores ingresos.

En su 1era etapa, dará capacitación técnica a entidades que ofrecen micro- créditos con el fin de que las canalicen al área de la vivienda de menos ingresos.

La 2da, consiste en implementar un sistema de ahorro programado, a través de una consultoría especializada, buscará el diseño de un sistema que busque crear la cultura del ahorro con miras a la financiación de la vivienda.

Apoyo al proceso de redescuento de hipotecas; Financia asistencia técnica para estandarizar la generación de créditos hipotecarios para vivienda de interés social,

con el fin de que se logre un acceso a los mecanismos de redescuento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, con miras a la futura titularización de ese tipo de cartera. Se preparara para adecuar a ese mecanismo de redescuento del BEV, a las cooperativas de ahorro y crédito y otras que otorguen financiamiento para la vivienda.

Subcomponente de fortalecimiento municipal para la producción de vivienda social.-

Amplia el apoyo a los municipios con el fin de ampliar sus conocimientos acerca de vivienda e infraestructura urbana, a fin de que puedan actuar más activamente en le sector, propiciar alianzas estratégicas con el sector privado, etc. Con el fin de que estos puedan cumplir con las funciones que promueve el PROMIB.

Apoyo a procesos de generación de suelo para vivienda.- Financia consultorías de apoyo a los municipios que estén interesados en formar alianzas estratégicas con el sector privado con el fin de ofertar suelo urbano par programas de interés social, con carácter demostrativo.

Se propenderá la adopción de planes orgánicos y estructurados con el fin de llegar con los servicios a niveles adecuados. Mientras el municipio se dedique a crear suelo urbano la empresa privada se dedicara a la construcción.

Simplificación de trámites y flexibilización de normas urbanísticas.- Se apoyará con asistencia técnica para profundizar las reformas en el marco normativo y regulatorio iniciadas por el Programa de Apoyo al Sector Vivienda FASE 1, para estandarizar normas urbanísticas y de infraestructura, así como la simplificación y desregulación de trámites y procedimientos para la aprobación municipales.

Apoyo a procesos de regularización de urbanizaciones y títulos de propiedad.- Se asistirá técnicamente a las municipalidades activas en el programa, en proceso de

regulación urbanística y legalización de la propiedad, sea en el marco del SIV o del PROMIB.

Componente Administrativo y Seguimiento del Programa.- ES la parte correspondiente a la gerencia del programa, y ésta comprende de dos partes.

Subcomponente administrativo y seguimiento del Programa.- Esta consiste en la contratación de personal, equipo y gastos de funcionamiento de la UCP (UNIDAD DE CONTROL Y PROYECTOS), la cual continuará con la implantación del SIV, en el MIDUVI hasta la total institucionalidad al término de la primera fase. Aquí se integrará, el personal técnico que realice las actividades para la puesta en marcha del PROMIB y su desarrollo en sus dos fases del programa. Dentro de este subcomponente la UCP contratará, dirigirá y supervisará las consultorías sean nacionales o internacionales así como los eventos de capacitación que sean necesarios para el componente de fortalecimiento institucional y capacitación.

Subcomponente de auditoria externa, seguimiento operativo y evaluación.- Como parte del apoyo y control del programa, este deberá financiar:

Auditoria externa.- Se realizarán auditorias externas anuales, de conformidad con lo establecido en la cláusula 5.02 Cáp. V, del contrato del préstamo. La auditoria se presentara por medio de dictámenes de una firma auditora independiente aceptable al Banco que deberá ser controlada por tres años.

Seguimiento operativo.- Al igual que en el programa de apoyo al Sector Vivienda I ejecutado por el MIDUVI, cada seis meses se efectuará un seguimiento operativo externo del funcionamiento del programa y sus coponentes1 y 2, según el contrato del préstamo.

Monitoreo y Evaluación.- A partir de la segunda revisión anual del programa, la UCP., presentará al Banco los resultados sobre el monitoreo de los impactos

parciales de PROMIB, incluyendo las mejoras de las condiciones físicas, sociales y ambientales de las familias residentes en los asentamientos intervenidos.

** Comentario: El Programa de vivienda implementado por el PROMIB, recoge de fondo los mismos esquemas planteados por el programa anterior, con la variable que considera algunas normas de las ordenanzas del Distrito Metropolitano; como son la clasificación de barrios urbanizados, urbanizables y no urbanizables. Adjunta a este proyecto algunas ordenanzas para cumplir con las normas de urbanización que estipula el la Ley de Régimen Municipal, como del Distrito Metropolitano en el caso especial de Quito, que es donde mayor interés pone, por su déficit habitacional.*

Este se maneja bajo las mismas normas estipuladas en las Leyes Especiales que dieron origen al programa años atrás; pero no cambia en cuanto a la modalidad de financiamiento para adquirir una vivienda de interés social, como es el fin del Proyecto; dejando ver las mismas restricciones que analizamos y presentamos alternativas, en el caso del Programa ahorro, bono y financiamiento.

Para el caso especial del Distrito Metropolitano de Quito, en los dos capítulos siguientes planteo la creación de la Comisaría de Suelo y vivienda, acompañado de un conjunto de normas y reglamentaciones necesarias para ser implantadas de forma eficiente, en el menor tiempo posible.

Es importante dejar resaltando, un bosquejo detallado, de cómo va ha funcionar el directorio de la Comisaría, dentro de la nueva “Empresa de Suelo y Vivienda”, del Proyecto propuesto; con el fin de tratar en el siguiente capítulo; temas mas importantes como es la estructura misma de su funcionamiento.

2.9.- PROPUESTA DE LA DIRECCIÓN METROPOLITANA DE TERRITORIO Y VIVIENDA DIRECTORIO

** En el presente trabajo que implementé , en la Unidad de Suelo y Vivienda del Distrito Metropolitano, debería ser parte de la Empresa de Suelo y Vivienda con, la*

definición del proceso de regularización de la ocupación informal de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito a través de una Comisaría; recoge los criterios para la operatividad de su orgánico funcional, sin que implique que dicho plan pueda contar con cierto grado de flexibilidad, de modo que le permita irse actualizando, cambiando e innovando, de acuerdo a la realidad del entorno y a las exigencias de dinamizar la gestión local, respecto al tema.

Funciones Organigrama

Funciones

DIRECCION METROPOLITANA DE TERRITORIO Y VIVIENDA

Nivel: **Gestión**

Subordinada de: **Dirección General de Gestión y Desarrollo**

Subordinadas directas: **Unidad de Proyectos, Apoyo Administrativo,**
Planificación Territorial, Gestión del Territorio, Información e Investigación de
Territorio y Vivienda, Suelo y Vivienda

Resolución: No. 34- Noviembre 21 del 2000 y No. 10 – Enero 31 del 2001

MISIÓN

Garantizar el crecimiento y uso ordenado del territorio y promover la ejecución de proyectos de vivienda en el Distrito.

FUNCIONES GENERALES

Planificar, organizar, coordinar y controlar la buena marcha de la Dirección y de las unidades a su cargo.

Elaborar el plan anual de actividades de la Dirección en coordinación con las unidades a su cargo; y, controlar y evaluar su ejecución para proceder a la toma de decisiones oportunas;

Presentar informes periódicos de actividades y los que solicitare el Alcalde;

Mantener archivos codificados de leyes, reglamentos, resoluciones y disposiciones que regulan las actividades propias de la función y difundir entre las unidades administrativas involucradas; y.

Participar en el proceso de planificación a mediano y largo plazos, así como en el control, y en la elaboración de las normas conjuntamente con las otras funciones de la Municipalidad.

Cumplir las otras funciones que le competen de acuerdo a la normativa vigente.

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Asesorar al Concejo, Alcaldía, direcciones y empresas metropolitanas.

Planificar el uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

Definir políticas y normas de desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito.

Sistematizar el control documental y archivo de las resoluciones del Concejo y Mesas Temáticas.

DEPENDENCIA

Nombre de la Unidad: **Unidad de Proyectos**

Nivel: **Asesor**

Subordinada de: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Subordinadas directas: Ninguna

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Diseñar, formular y evaluar Proyectos

Elaborar términos de referencia para contratos

Elaborar bases de contratación.

Evaluar económica, financiera y ambiental los proyectos a ejecutarse.

Coordinar proyectos con dependencias municipales y otras instituciones públicas o privadas.

Cumplir las funciones que le competen de acuerdo a la normativa vigente.

DEPENDENCIA

Nombre de la Unidad: **Apoyo Administrativo**

Nivel: **Apoyo**

Subordinada de: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Subordinadas directas: Ninguna

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Brindar soporte administrativo y logístico a las unidades que integran la dependencia.

Organizar e implementar el registro y control de personal

Prepara y mantener actualizada la información relacionada con nómina de personal, carpetas y expedientes de personal en lo concerniente a multas, licencias, vacaciones y permisos para estudios o docencia.

Remitir a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos informes sobre las novedades del personal de la dependencia a fin de coordinar las acciones a tomarse.

Preparar el calendario anual de vacaciones de las diferentes unidades de la dependencia.

Coordinar el ingreso y la distribución de la documentación referente a las actividades de la unidad.

Organizar el funcionamiento del archivo general de la dependencia.

Calificar, despachar y archivar la documentación referente a las actividades de la unidad.

Administrar el material y útiles de oficina, para ser distribuido entre el personal de la dependencia.

Administrar fondos rotativos y a rendir cuentas en los casos que amerite.

Formular la pro forma presupuestaria conjuntamente con la Dirección.

Mantener actualizado el inventario de bienes de la dependencia

Mantener actualizada la base de datos, con la información sobre los trámites de la dependencia.

DEPENDENCIA

Nombre de la Unidad: **Planificación Territorial**

Nivel: **Operativo**

Subordinada de: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Subordinadas directas: Ninguna

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Proponer políticas, planes, reglamentos y normativas respecto al territorio.

Coordinar de forma institucional e interinstitucional la planificación territorial del M.D.M.Q.

Evaluar planes y proyectos metropolitanos en el ámbito de competencia.

Coordinar la Elaboración del Plan Operativo Anual.

Programar actividades relacionadas con promoción de Planes elaborados por la unidad.

Programar estudios y diagnósticos relacionados con aspectos, sociales, demográficos, económicos. De vivienda, suelo, equipamiento y otros temas urbanos necesarios para la elaboración de planes en áreas urbanas y rurales del M.D.M.Q.

Dirigir la elaboración y / o actualización de planes de ocupación el suelo en el ámbito metropolitano, urbano y zonal.

Evaluar la consecución de metas y objetivos propuestos en el Plan Operativo y Planes de Desarrollo Territorial.

Cumplir las funciones que le competen, de acuerdo a la normativa vigente.

DEPENDENCIA

Nombre de la Unidad: **Gestión del Territorio**

Nivel: **Operativo**

Subordinada de: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Subordinadas directas: Ninguna

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Coordinar con instituciones públicas y privadas.

Ejecutar evaluaciones y controles periódicos a todas las actividades relativas a la ocupación del territorio, uso del suelo y zonificación territorial a cargo de las administraciones zonales.

Resolver consultas sobre casos especiales y emitir informes técnicos, en función de las competencias establecidas en el Código Municipal, para resolución de las Comisiones del Concejo Metropolitano, previa su aprobación.

Resolver consultas de las Unidades de Gestión Urbana de las administraciones zonales.

Recopilar periódicamente de todas las Unidades de Gestión Urbana del D.M.Q. y consolidar los posibles cambios y modificaciones relativas a la ocupación del territorio, usos del suelo y zonificaciones, de acuerdo con lo que establece el Código Municipal para la revisión periódica correspondiente.

DEPENDENCIA

Nombre de la Unidad: **Información e Investigación de Territorio y Vivienda**

Nivel: **Operativo**

Subordinada de: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Subordinadas directas: Ninguna

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Desarrollar programas de investigación, inherentes a la planificación y gestión metropolitana que nos permitan diagnosticar, conocer y evaluar la realidad del D.M.Q.

Procesar y difundir información.

Realizar estudios sobre temas urbanos y regionales.

Operar, coordinar y optimizar la información del Distrito para responder a las necesidades de gobierno nacional y seccional, para la planificación y participación del D.M.Q.

Mantener, ordenar y organizar la información y documentación.

Mantener actualizada la cartografía base y la cartografía temática del M.D.M.Q.

Implementar mecanismos y /o convenios con instituciones estatales para el intercambio de información y cartografía.

Coordinar con las diferentes instancias interinstitucionales, la planificación territorial y el intercambio de la información del M.D.M.Q.

Desarrollar métodos alternos de actualización y operación de la información cartográfica, social, económica y urbana.

DEPENDENCIA

Nombre de la Unidad: **Suelo y Vivienda**

Nivel: **Operativo**

Subordinada de: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Subordinadas directas: Ninguna

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Diseñar y Proponer políticas, planes, reglamentaciones y normativas respecto a vivienda y manejo de suelo.

Desarrollar proyectos de interés especial.

Formular Programas de: Regularización de la ocupación informal del suelo, regularización de vivienda informal, mejoramiento barrial integral, mitigación y reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo.

Regeneración del tejido urbano residencial y promoción de tipologías de vivienda de interés social.

Definir y formular instrumentos reglamentarios y administrativos que permitan la aplicación de los planes de vivienda y de las políticas de manejo de suelo.

CAPITULO III.- LA EMPRESA MUNICIPAL DE SUELO Y VIVIENDA

3.1 LA EMPRESA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE SOLUCION AL PROBLEMA DEL SUELO Y LA VIVIENDA

Una de las finalidades de las municipalidades es coadyuvar al estado en la realización y cumplimiento de los fines y objetivos trazados como Estado, pudiendo contribuir con sus contingentes, en sectores como: educación, vivienda, salud, seguridad social, etc. Para ello prestará toda la ayuda necesaria.

Si el Municipio dispone de recursos físicos, humanos, materiales, etc, que se puedan destinar para dichos objetivo, en caso de lotización o vivienda, por ejercicio de la ley, así lo ejecutará.

Así como es tarea del municipio el control de la urbanidad y crecimiento territorial de la ciudad, su embellecimiento, aseo, mantenimiento, es decir la organización, planificación y control con normas, reglamentos, estatutos, ordenanzas y el medio jurídico técnico que se considere apropiado para dar efecto adecuado al suelo con fines comunes de la colectividad.

La sola unidad de planificación dispondría de mucho trabajo, y no podría captar todo la organización adecuada del uso del suelo.

Los proyectos que usan el suelo y mantienen programas de vivienda, actúan aisladamente, sin que sea una empresa municipal la que categorice planificadamente, administrativamente, con análisis jurídico, técnico, ambiental, socioeconómico, las pautas que den vialidad a tal o cual proyecto.

Al no existir la cobertura necesaria en el accionar de las unidades existentes en el Municipio, planteamos la creación de la “nueva” Empresa de Suelo y Vivienda porque está en las atribuciones del concejo de una ciudad, en el capítulo III, sección 1ª. De las atribuciones y deberes; **Art. 64.-** parte 17 como se menciona textualmente:

“Autorizar la constitución de empresas municipales en compañías de economía mixta, para la prestación de servicios públicos.”³¹

La Constitución de la República y la ley de Régimen Municipal permiten el funcionamiento de una empresa de economía mixta, su control será supeditado por la superintendencia de compañías, las ordenanzas municipales, y el consejo municipal.

También es importante resaltar la facultad que se le asigna para intervenir por sí mismo o en asociación con personas naturales o jurídicas, según dicta en los artículos 326 Y 327 de la Ley de Régimen Municipal, que manifiestan sobre la posibilidad de solicitar al Municipio, la expropiación de inmuebles.

“Art. 326.- Facultad de Expropiación (Municipal).- Los solares ubicados en zonas urbanizadas, en los cuales los propietarios pueden y deben construir, que hayan permanecidos sin edificar y en poder de una misma persona, sea natural o jurídica, con excepción de las del sector público, por un periodo de cinco años o más, podrán ser expropiadas por la Junta Nacional de la Vivienda, o por la municipalidad respectiva. También podrán ser expropiadas por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las propiedades consideradas obsoletas, si estas no fueren reconstruidas dentro de un plazo de seis años, a partir de la fecha de la primera notificación” (JNV fusionada mediante decreto ejecutivo 1820 RO 461: 14 – jun-1994 con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda).²

La facultad que posee las municipalidades y en especial el Municipio del Distrito Metropolitano para expropiar, le permite incorporar a los activos tangibles del patrimonio municipal, bienes que en la posterior por decreto puede ofertar en el mercado de bienes raíces a través de lotizaciones de carácter social, intervenir como oferente de vivienda o considerar como área protegida.

Jurídicamente la potestad de expropiación concede poderes de acción y ejecución; Acción en el sentido de crear ordenanzas que permitan el método a seguir en base a

³¹ Ley de Régimen Municipal , actualizada a julio del 2000, Pág. 16

la ley para sustraer a uno y adjudicar a otros territorio, a fin de encontrar equilibrio en las decisiones tomadas, para que; en caso de apelación por parte de los afectados, mediante la figura legal pertinente se somete a un órgano superior la aprobación total o parcial, o en su efecto negación.

Ejecución, cuando luego de analizarse cada caso se emita la declaratoria de aprobación o negación y evidenciar el traspaso de dominio de propiedad.

“Art. 327.-Plazo para la urbanización, lotización y venta. Posibilidad de expropiación.- Las personas naturales o jurídicas que posean predios urbanos no edificados de diez mil metros cuadrados o más de superficie, tendrán un plazo de dos años, a partir de la notificación, para proceder a su urbanización, lotización y venta. En caso contrario, tales predios podrán ser expropiados por la Junta Nacional de la Vivienda o por la Municipalidad respectiva.”³²

La disposición emanada en el artículo anterior establece un plazo de dos años, considero que el tiempo no fue jurídicamente analizado en virtud del tratamiento que se da a un proceso de legalización de lotización y mas aún urbanización en cuanto a la entrega legal de los lotes y solares y los debidos registros de propiedad, se considero aspectos únicamente técnicos, cuando se debió considerar razones socioeconómicas, políticas y jurídicas. Con lo cual se da viabilidad a las facultades municipales consignadas en los referidos artículos.

Además de manera excepcional, y previa decisión del Directorio de la empresa, ésta podrá propender al desarrollo comunitario, regional mediante la realización de proyectos de interés social previstos en la planificación de la empresa, en parámetros de cobertura accionaria, reglamentos y ordenanzas que se creen por parte de la empresa, ya sea que lo haga por si sola, contratando con terceros, o cualquier forma de asociación con personas naturales o jurídicas de los sectores públicos o privados.

La Empresa tendrá la potestad de presentar al Directorio la posibilidad de organizar, planificar y ejecutar proyectos de beneficio social, en especial que propendan a la

³² Ley de Régimen Municipal, actualizada a julio del 2000, Pág.84

búsqueda del desarrollo comunitario y mejoramiento de la calidad de vida de pobladores, moradores, mediante la creación de unidades de viviendas unifamiliares, lotizaciones, entre otras posibilidades, según lo dispone: la Sección 2ª, de las Empresas Municipales, Parágrafo 1º, De la constitución de empresas publicas en el “**Art. 194.- Constitución de empresas públicas.-** *La Municipalidad podrá constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos cuando, a juicio del Concejo, esta forma convenga mas a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios públicos.*

Art. 195.- Conformación, organización y funcionamiento de empresas públicas municipales.- *Las empresas públicas municipales se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su patrimonio se formará íntegramente con aportes de la respectiva Municipalidad, sea en bienes o en asignaciones que se señalen en el respectivo Presupuesto.*

En su organización y funcionamiento, las empresas municipales se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, por las de esta Sección, por las de la ordenanza de su creación y por sus estatutos que, necesariamente requerirán la aprobación del Concejo.

La Municipalidad podrá participar también con otros organismos del Sector Público, en la formación de empresas públicas. Constituidas dichas empresas se regirán, así mismo, por las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y demás leyes, ordenanzas y estatutos que fueren pertinentes.

Las tasas por los servicios se crearán y regularán de conformidad con la Ley”.³³

La creación de empresas públicas benefician a cualquier municipio en virtud de crear más agilidad, descentralizar, crear acceso directo y desburocratizar los servicios públicos prestados a través de sus diferentes empresas, de esta manera descongestiona, crea canales directos entre la empresa y el cliente. A través de estos

³³ Ley de Régimen Municipal , actualizado a julio del 2000, Pág.94

mecanismos se ha creado cierta autonomía en las empresas, a tal punto que estas en función de prestar calidad en el servicio posee cualidades legales de contratación en las diferentes áreas que le competan, pese a estar supeditado por órganos de control municipal.

Amparados en los artículos 194 y 195, planteo se analice la creación de la nueva empresa de suelo y vivienda cuyo campo de acción es limitado actualmente, debiendo crearse inmediatamente unidades de territorio y comisarías en cada administración zonal, a efectos de apalea el indiscriminado crecimiento ilegal de barrios y territorio, estas deben ampliar su cobertura de acción, pues la unidad que controle el crecimiento territorial como unidad no existe, entonces mediante ley puede crearla con poder de acción y ejecución, acción para determinar, analizar, ordenar, corregir, orientar ; ejecución para impedir, mitigar, cesar, impedir tal o cual proceso.

Esta empresa para realizar las actividades que se plantea necesita recursos, para dicho objetivo mediante ordenanza municipal y de creación se dispondrá los rubros, participación porcentual del presupuesto municipal, o en su efecto financiación o auto sustentación mediante la creación de tasas que se estimen pertinentes crear en especial por infracciones, cauciones o tramitación que incurra en desgaste de recursos materiales.

En la parte Administrativa Organizacional se registrará a la ley de Organización Interna Administrativa. En la Acción a sus estatutos y reglamentos. Y en cada necesidad que se estime necesaria mediante intervención propia de su directorio y a través del consejo para acciones externas que no se tipifiquen en la ordenanza de su creación.

3.1.1 VISION NORMATIVA DE LA REGULACION URBANA EN CIUDADES EUROPEAS; CASO ESPAÑOL

“La disposición final sexta del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto mil trescientos cuarenta y seis mil

novecientos setenta y seis, de nueve de abril, establece que el Gobierno dictará por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, en la actualidad de Obras Públicas y Urbanismo y previo dictamen del Consejo de Estado, el Reglamento General o, en su caso, los reglamentos parciales que estime oportunos para el desarrollo y aplicación de la Ley.

El Reglamento se compone de seis títulos, y en el IV se desarrolla incluso el tema de valoraciones, aun cuando por expreso cumplimiento de los Pactos de la Moncloa puede verse afectado fundamentalmente por la correspondiente Ley en proyecto”³⁴.

Se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo texto se inserta a continuación.

- 1.- La ejecución del planeamiento urbanístico corresponde, dentro de sus respectivas esferas de actuación, a la Administración del Estado, a las Entidades Locales, a las Entidades urbanísticas especiales y a los particulares.
- 2.- Las Administraciones urbanísticas suscitarán, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirán cuando ésta no alcanzase a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que la Ley establece.
- 3.- Los Ayuntamientos podrán asumir la gestión urbanística a través de sus órganos de gobierno ordinarios o constituir Gerencias con este objeto. Para el desarrollo de actuaciones establecidas en el planeamiento, podrán igualmente crear órganos especiales de gestión, Fundaciones públicas de servicios, Sociedades, o utilizar las demás modalidades gestoras previstas en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
- 4.- Podrán constituir Gerencias de urbanismo las Administraciones Central, Local e Institucional, para el mejor desarrollo de las competencias urbanísticas que el ordenamiento les haya confiado.

³⁴ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

5.- Funciones instrumentales de carácter técnico, cuya decisión corresponda en último término al Ayuntamiento, tales como:

- Elaborar proyectos de Planes de ordenación, estudios de detalle y proyectos de urbanización. - Ejecutar Planes y programas. - Redactar, tramitar y ejecutar proyectos de expropiación forzosa. - Preparar y proponer a la aprobación de las autoridades competentes cualquier clase de documentos y proyectos de índole urbanística que deba redactar el Ayuntamiento.

6.- Funciones que impliquen ejercicio de autoridad y que le sean transferidas mediante descentralización funcional, como:

- Señalamiento de alineaciones y rasantes. - Concesión de licencias urbanísticas. - Expedición de cédulas urbanísticas. - Ejercicio de la inspección urbanística.

Las anteriores citaciones son parte de la ley de Régimen Urbano de España en relación general a todos los ayuntamientos, los seis citados son los que tienen afinidad a nuestro tema de investigación de ahí que han sido considerados como tal.

La gestión del Patrimonio municipal del suelo en las ciudades de España cuyo fin persigue el adquirir, reivindicar, administrar, gravar y enajenar toda clase de bienes; son asumidos con titularidades fiduciarias de disposición, para lo cual las actuaciones en suelo urbanizable requieren la previa aprobación del Plan parcial del sector correspondiente, que la gran mayoría de ciudades disponen en su ley interior, para el caso de suelo urbanizable no programado sólo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística y de los correspondientes Planes parciales para su ejecución.

En los Municipios que carezcan de Plan y de normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, la edificación en suelo urbano y, en su caso, las obras de urbanización a realizar en este suelo se acomodan a la legislación de régimen local y a las Ordenanzas de construcción debidamente aprobadas, una vez efectuada la delimitación de dicha clase de suelo por el procedimiento establecido en la Ley del Suelo.

“Todas las Leyes urbanísticas suprimen la figura de los Programas de Actuación Urbanística (PAU) como instrumentos de planeamiento, aunque en Castilla-La Mancha se contemplan eventuales Programas de Actuación Urbanizadora con la función limitada de determinar el ámbito de gestión en suelo urbanizable”³⁵ .

Dichas condiciones técnicas, jurídicas y económicas tienen vinculación legal de los terrenos al proceso urbanizador y edificatorio del sector, si bien algunas Madrid, Andalucía, Galicia y Navarra crean una figura con un cierto parecido: el Plan de Sectorización que transforma el suelo urbanizable no sectorizado o no delimitado en urbanizable sectorizado o delimitado permitiendo con ello el inicio de su transformación. En Andalucía y Madrid se califican de planeamiento general mientras que en Galicia y Navarra se consideran planes de desarrollo.

3.1.2 EXPERIENCIAS ACTUALES DE REGULACION URBANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

El Distrito Metropolitano de Quito a través de la Empresa de Suelo y Vivienda maneja como proyecto principal el plan Quitumbe el mismo que contempla la creación de 20mil soluciones habitacionales con la cogestión de la Empresa Privada a través de fideicomisos.

La unidad de Suelo y vivienda en la actualidad es independiente de la empresa de suelo y vivienda, al ser parte como se plantea en la propuesta de unificación de entidades , se lograría una vez regularizado los barrios, se pueda realizar los fraccionamientos se produzca el 10 % que exige la ordenanza como un banco de tierras para el municipio. La propuesta que queremos reformar en la empresa sería reubicar a todos los que se encuentran en zonas de alto riesgo y además proponer una política municipal, un catastro municipal donde se cree el espacio físico para dichos objetivos a fin de dotar de vivienda social.

Esto evitará posteriores asentamientos, además permitirá la fiscalización de aquellos barrios que se encuentran legalizados y que no han podido recibir escrituras

³⁵ Programa de Gestión Urbanística, Galicia.

individuales por los cacicazgos de los dirigentes barriales, esto significa el cambio o una reforma como función de este comisario sobre los seudos dirigentes para su descalificación e incluso el enjuiciamiento penal por estafa por parte de la Procuraduría Metropolitana.

Muchas de las personas que poseen solares pequeños o grandes fruto de la invasión en muchos de los casos han tenido que invertir cierta cantidad de dinero el mismo que por la falta de conocimiento del caso han debido perder pues la aparición de seudos propietarios, en varios solares, han hecho campañas de convencimiento enormes y luego han fugado con dineros recolectados, ha cambiado los ciudadanos que confiaron poseen recibos que en muchos casos no firma como responsable nadie, en caso de medir las acciones legales que se puedan alzar en contra del afectador es insólita pues jamás se han percatado de verificar firmas, asentamientos legales, verdaderos dueños, legalidad constitutiva de la compañía o lotizadora registrada en la respectiva Dirección de Cooperativas o institución respectiva, no se diga de aquellos que por fuerza propia posesionan de bienes inmuebles ajenos.

Se presentan además comportamientos de asentamientos donde los dirigentes políticos de estas agrupaciones granjean posiciones de poder, y vuelven en ocasiones personal muletila de la política proselitista en épocas de campañas electorales, con el propósito de dotar más rápidamente de posesión efectiva de tierra, servicios, infraestructura básica y en ocasiones vivienda.

La propiedad con título representa un activo comerciable, que a su vez da garantías de pertenencia al dueño, incorporándose al mercado de tierras y posible vivienda, sin embargo esto no es muy posible cuando la informalidad decide no retirarse ni llegar a un arreglo legal de estas tierras, dando poca claridad a la solución, y limitando estos esfuerzos.

Es decir legalmente se debe evitar que se confunda las situaciones políticas con las que debe ejecutar la municipalidad, debiendo el municipio respectivo afrontar en ocasiones y aclarar, en caso que determinados políticos usufructúen de las

responsabilidades que le compete al municipio, los políticos crean especulación en la brevedad del caso y esto debe ser controlado por las comisarías de suelo.

La regularización radica especialmente aspectos como el dominial o jurídico y el urbano. El primero donde se reconoce el derecho de ocupar la tierra por determinado tiempo de forma ilegal esto no quiere decir que se acepta la permanencia ilegal de las personas en el área invadida sino que se reconoce que han permanecido durante algún tiempo, pero debe arreglarse a partir de una fecha determinada o en su efecto se adquirió de forma legal vía compra venta y pactando la negociación de manera notariada así el inmueble pasa a registro de la propiedad. En virtud de la manera que estime la autoridad competente, en este caso el municipio de Quito, buscará las figuras jurídicas logísticas y financieras de solucionar, sea esto desde la entrega vía gratuita, hasta la venta por valores próximos a los del mercado siempre y cuando sus ideales sean sociales, caso contrario no cumpliría sino los papeles de una inmobiliaria a precio de mercado especulativo, fuera de las posibilidades de los invasores o ilegales de tierras.

“La regularización legal incorpora inmediatamente arreglado el problema, al registro de tierras y a los sistemas locales de cobro de tasas para ser efectivo los valores invertidos por la institución en el arreglo de esta situación de invasión, el cobro se estipula en concejo para tal o cual barrio a legalizar y se sobreentiende el sentido social.” ³⁶

Aquí es necesario mencionar que se busca incorporar a la población que ha invadido, que en su mayoría son de escasos recursos a un proceso de reordenamiento social y poblacional, para ello se crea en cada caso un proyecto de ley que permita reestablecer esa población a fin de no constituir aquellos barrios por su condición social en barrios peligrosos o de sectarismo de clases como marginal, sino que se aproveche la inserción de programas a fin de realizar acciones conjuntas como establecimiento de guarderías, escuelas centros médicos en la zona regenerada, de esta manera se puede crear un conjunto de acciones paralelamente a la legalización

³⁶ Ciudades para todos, BID, Pág. 21

de la tierra, el gasto social será recuperado en mediano plazo por la institución municipal; si se considera como una alta inversión se puede recurrir a organismos internacionales que apoyan tales objetivos , aprovechando los lazos fraternos entre gobiernos, o con delegados que visitan nuestros países,. Esto con el objetivo claro de no tener barrios establecidos como zonas rojas por la concentración de mas cantidad de sitios ilegales, es decir si se proyecta barrios en las invasiones, con carácter de proyección futura sana y planificada se evitará los problemas que actualmente tiene la ciudad, como inseguridad, falta de servicios en determinados sitios, pues por mas que existen buenas intenciones de las autoridades competentes, debemos recalcar que no existe una planificación de crecimiento racional de la población por parte del estado ni de las instituciones seccionales para cubrir esa problemática con servicios racionados en todas las direcciones.

El principio básico de desarrollo implica un proceso de raigambre cultural, económico y social a través de políticas, que no solventen ni subsidien, sino que generen crecimiento, esto es mediante decreto ejecutivo que las municipalidades absorban parte del desarrollo de los pueblos a través de la constitución jurídica de microempresas, leyes que protejan al pequeño inversionista dotando de seguridad jurídica, y regulando mediante decretos ejecutivos la especulación en las tasas crediticias para acceder a préstamos.

“La regularización urbana en cambio se refiere a la acción que debe realizar específicamente la municipalidad a la cual pertenezca, se reconocerá estas zonas como legales y pasan inmediatamente a recibir servicios y por ende pago de tasas e impuestos regulatorios tal como en el resto de la ciudad a la que se halle registrada como parte de ella” ³⁷

Esto implica que por el deseo de captar mayor recurso se olvide específicamente del costo del servicio y en especial de la situación urbanista, el rompimiento de las reglas específicas de urbanidad, como lotes sumamente reducidos, concentración de personas por metro cuadrado, falta de áreas verdes, falta de zonas de recreación,

³⁷ Ciudades para todos, BID, Pág. 24

accesos mínimos, es decir se ajusta la situación de los invasores por su cantidad a un determinado solar, esto provocará la limitación de los servicios en determinada área.

Los problemas son mas graves aun cuando la municipalidad con el fin de evitar estas inconveniencias trata de reubicar a parte de estos grupos en otras zonas, no existe coordinación ni un plan a ejecutarse para esta realización, en muchos casos aumentan las personas a reubicarse en otros solares, y en muchos otros casos no desean apartarse de sus nexos familiares cuando son mas de dos familias las que están en un mismo sitio o porción de terreno.

En terrenos donde ya se han instalado viviendas el caso requiere mayor dificultad pues debe aprobarse con las limitaciones del caso, por citar u ejemplo: la zona es en una endonada donde la calidad del suelo es un relleno, la realización de obras de alcantarillado puede provocar riesgos sanitarios para la comunidad, obras de servicios como calles en las que se deba eliminar las veredas, o quedar únicamente como pasajes peatonales e incluso la falta de ellos debiendo ingresar por la porción de otro a la propiedad de alguien específico. En Quito existen este tipo de situaciones que debido a la especialidad y desorganización de la población se construyó como pudo y se tiene casos semejantes en el sector de la Pisulí; Jaime Roldós, En Atucucho se está invadiendo las zonas protegidas por deslaves o escorrentía de aguas, Comité del Pueblo, En Solanda por ejemplo existe casos en que encima de un pasaje peatonal se construye departamento, entre otras cosas.

Del costo, resulta en un inicio mayor el primer caso cuando el municipio o la institución respectiva debe asumir el costo del terreno o la expropiación, pero en el mediano plazo el mas costoso es el segundo caso (regularización urbana) pues una vez asentada implica crear zonas aéreas para distracción u obras adosadas, o planes reguladores de rompimiento de estructuras y reconstrucción.

3.2 LA OCUPACION INFORMAL DEL SUELO

Finalmente un caso muy común de los asentamientos actuales en proceso de consolidación es la ocupación de zonas de protección ecológica y zonas de alto

riesgo, como bordes de quebradas y suelo con pronunciada pendiente, accidentes geográficos donde las circunstancias fisiológicas del terreno pueden ocasionar pronto desastres provocados por las cargas aplicadas en los suelos a causa de viviendas mal planificadas y en base a sistemas constructivos antitécnicos. Dependiendo del grado de consolidación existente y la gravedad de los riesgos e importancia ecológica de la zona, cabe la modificación del régimen del suelo e incluso la formulación y ejecución de programas de reubicación, a ser implementados por la Administración.

Para enfrentar con posibilidades de éxito esta problemática, es necesario modificar el concepto bajo el cual la Administración metropolitana comprende el problema y presentarlo en su realidad, es interés del Municipio resolver y encontrar y aplicar vías de solución posibles, apegados a normas y procedimientos jurídicos y técnicos. Para el efecto se considera fundamental concretar el tratamiento de esta problemática y que constituya factor de preponderancia este procedimiento.

Sobre la base de estas consideraciones se ha formulado una propuesta de instructivo administrativo que hace de este tema un interés municipal que se inicia desde la Alcaldía, a fin de asignarle el peso político correspondiente y la importancia que reviste para la gestión municipal.

3.2.1 ACTUAL NORMATIVA SOBRE EL USO DEL SUELO

La normativa del uso del suelo responde a una visión estratégica y a una manifestación de la voluntad planificadora. Se trata, de una visión dinámica del proceso de estructuración y ocupación del territorio, e implica una anticipación racional respecto de los ritmos y modos de construcción de la ciudad y de su entorno.

La principal problemática tiene que ver con el incumplimiento de la normativa urbana relacionada con ancho de calles, extensión del lote mínimo, espacios comunales, que no se ciñen a lo dispuesto en el ordenamiento municipal. Sin embargo este tipo de dificultades puede lograr resolverse considerando la flexibilidad

de la norma técnica, sin afectar las condiciones mínimas de espacio para una adecuada calidad de vida, y la Administración ya los ha venido resolviendo.

En segundo lugar, con mayor dificultad, se encuentra la problemática caracterizada por la ausencia de escritura a favor de la organización. Es decir, los poseionarios no tienen ningún título legal que respalde su asentamiento. El suelo legalmente continúa en propiedad de quien entregó o fue invadido.

Para este caso la ley prevé algunas vías, para sancionar las infracciones cometidas por vender suelo cuyo fraccionamiento no ha sido autorizado por el Municipio. Sin embargo, no prevé una vía para legalizar esta situación que no sea la vía judicial para obtener la propiedad por prescripción, esto es luego de 15 años de posesión.

Para resolver este tipo de dificultades la gestión de la Empresa de Suelo y Vivienda puede ser decisiva, en cuanto a la atribución de solicitar la expropiación de un inmueble con fines de vivienda, así como la facultad para gestionar recursos con los que se pueda financiar el pago del valor del inmueble a expropiarse, de la forma que prevé la ley.

Otro caso que presenta complejidad es el de los poseionarios de suelo cuyo fraccionamiento fue autorizado por el extinto IERAC, actual INDA y que con el crecimiento urbano y la expansión del límite urbano han empezado a fraccionarse mediante la venta de derechos y acciones mediante escritura pública acompañada de la entrega de la posesión.

Nota aclaratoria

1. Se menciona que en algunos casos de territorio y solares de extensiones de suelo que no se registraron dentro del catastro municipal por estar consideradas aun irresolubles, se debe en parte a que anteriormente el IERAC actual INDA daba documentos legales en zonas “suburbanas” en aquel entonces donde la ciudad se considera hasta determinados kilómetros, es

decir escrituras de terrenos que poseían anteriormente y que fueron heredando, hoy la ciudad se ha extendido y aquellas zonas que eran suburbanas hoy son parte del distrito metropolitano.

Con relación a este caso, el fraccionamiento en lotes más pequeños para el otorgamiento de escrituras individuales, implica la modificación de la norma urbana relativa a la zonificación para hacerlo posible. Más este tipo de modificaciones supone la reforma de la norma municipal, previos los estudios que recomienden la conveniencia de tal reforma, so pena de incurrir incluso en responsabilidad por una conversión no autorizada de uso del suelo.

Problemas que se dan entre el INDA y el municipio por la legalidad autorizada, en tiempos anteriores podían hacer las dos partes.

Para regularizar este tipo de fraccionamiento de hecho sería necesario formular una normativa que regule el catastro de la venta de derechos o acciones, para establecer la responsabilidad del vendedor de derechos y acciones en el otorgamiento de escrituras de partición y fraccionamiento autorizado del suelo. Sin embargo, esto supone el reconocimiento de otras formas de uso del suelo relacionadas con valores culturales propios de la vida comunitaria existente en algunos sectores, sobre todo ligados al cultivo de la tierra.

“El Plan General de Desarrollo y Territorio (PGDT) define tres clases generales de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable”³⁸. Esta clasificación responde a criterios de vocación y uso sustentable del suelo, en razón de que este constituye, por una parte, un recurso fundamental para el desarrollo económico y social, y por tanto debe ser precautelado para el futuro. Esta clasificación corresponde tanto a las características de sus usos actuales, potenciales y de vocación, así como a sus restricciones de uso por riesgo natural y/o antrópico.

³⁸ Informe de PGDT

El suelo urbano es el que cuenta con vías, redes públicas de servicios e infraestructura y ordenamiento urbanístico definido y aprobado. Este suelo por su uso genérico puede ser residencial, múltiple, comercial, industrial, de equipamiento y de protección especial del patrimonio edificado.

La definición específica de este suelo en el PUOS determina la delimitación del perímetro urbano, la asignación de tipologías de edificación (forma de ocupación, coeficiente de ocupación y altura), la delimitación de espacios libres y el trazado de la red vial y servicios de infraestructura.

Suelo Urbanizable es el que cuenta con planeamiento e infraestructura parcial: aquel susceptible de ser incorporado al proceso urbanizador bajo las normas y plazos establecidos en las etapas de incorporación del PGDT.

“A fin de organizar y direccionar el crecimiento de la urbanización en relación directa con las reales demandas del crecimiento poblacional, de los patrones económicos y culturales de la ocupación del suelo, de la capacidad institucional de infraestructura y servicios, se han previsto etapas de incorporación de suelo por quinquenios hasta el año 2020³⁹”.

Las principales determinaciones del suelo urbanizable se relacionan con la previsión de sistemas de ordenamiento: infraestructura básica; asignación de tipo y volúmenes de edificación y usos de las áreas determinadas en la zonificación, red vial y de comunicaciones, equipamiento y espacio público; que sirvan de base para el desarrollo de planes parciales.

Suelo no Urbanizable son aquellas áreas del DMQ que por sus condiciones naturales, sus características ambientales y de paisaje, turísticas, históricas y culturales, su valor productivo agropecuario, forestal o minero, no pueden ser fraccionados con fines de urbanización.

³⁹ Unidad de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, Informe No 8.

A pesar que en la actualidad están definidas áreas, no se está previendo espacios o áreas que por la intervención de vías de comunicación y desarrollo, infraestructura vial, dada por el municipio o por el Ministerio de Obras públicas, destruyen y fragmentas extensiones que se consideran pulmones de la ciudad, áreas protegidas, etc, proyectos que a la vez de ser necesario , deterioran el medio ambiente, pues las mitigaciones estimadas en el proyecto sobre impacto ambiental, no cubre de ninguna manera el riesgo y deterioro del suelo. Si bien es cierto esto coadyuva al desarrollo y crecimiento de las zonas aledañas, también desprotege los recursos no renovables como el aire, el suelo, etc. Dando lugar todo esto a una nueva reclasificación de este suelo, caso típico en la apertura hacia el sureste de la avenida Simón Bolívar.

Debido a sus características ambientales y de conformación, la protección especial es la principal determinación a observarse en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, para el suelo no urbanizable. Esta protección demanda mantenerlos excluidos del proceso de ocupación con asentamientos humanos y en su definición se consideran los siguientes factores: características del suelo, flora, fauna, paisaje, preservación del medio ambiente natural, áreas arqueológicas, de ríos y quebradas, o de interés agrícola o forestal y páramos; de riego por causas naturales y aquellas con pendientes superiores al 30 %.

Como podemos observar de acuerdo al código Municipal para el distrito metropolitano se da una clasificación del suelo la misma que debe ampliarse no únicamente en función técnica sino también de acuerdo a su situación jurídica, así por ejemplo clasificar en: suelos invadidos, suelos posesionados por el gobierno, suelos empadronados por el INDA, suelos con aprobación en tramite, suelos colindantes entre parroquias, entre cantones, etc.; la penúltima en función que puede los procesos de legalización durar meses como durar años. Para ello es necesario diferenciar la condición actual de los asentamientos a urbanizarse o a constituir parte del catastro municipal.

Tenemos como ejemplo la pertenencia o no a los límites provinciales la población de Quinindé a la provincia de Pichincha o a la provincia de Esmeraldas, así a modo

de explicación los límites de la provincia y del cantón colindante con esmeraldas se beneficiaría de una extensión territorial, lo cual ayuda en parte por la recaudación de impuestos y desfavorece en el caso que la inversión que se haga en el desarrollo de esta población no sea compensada, de manera directa e inmediata a las arcas de la provincia y del municipio en litigio.

3.2.1.1 CLASIFICACION ORGANICA DEL USO DEL SUELO

Para la clasificación de los usos que se da a los suelos es menester recalcar que se debe mixtificar los usos en la estructura urbana, considerando la intensidad del uso, la cobertura de utilización del mismo es decir el alcance que tenga en extensión y en capacidad para ser dotado de infraestructura básica, el mejoramiento de la calidad de los habitar y del espacio publico que tenga disponible cerca de los sitios a urbanizarse bajo proyectos o propuestas de sistemas urbanísticos ordenados y planificados con proyección futura, en función de variables de impacto social e impacto ambiental para evitar el deterioro de la calidad de vida y el desgaste de la tierra con sus diferentes recursos, ya que el suelo es uno de los principales recursos no renovables.

“Uso principal.- El que determina el destino urbanístico de un área de reglamentación.”

“Uso Prohibido.- Son los usos que no son necesarios para el funcionamiento del uso principal y/ o que por su impacto pueden ocasionar dificultades de coexistencia y no son permitidos”.

No poseen ningún tipo de legalidad, el establecimiento de obras sin autorización de legalidad por más que las condiciones sociales así lo permita; para dicho efecto se determina el análisis de legalidad o la causal para insistir en la tramitación de legalidad para poder realizar cualquier servicio municipal.

“Uso condicionado.- son usos que no siendo imprescindibles para el funcionamiento del uso principal y no impactando fuertemente en él, pueden permitirse bajo determinadas condiciones normativas.”⁴⁰

En este caso recae los asentamientos que llevan algún tiempo de existencia y que por circunstancias ajenos a las municipales no se han resuelto, en este caso pasa de a suelo condicionado.

El municipio permite aprobar de una regulación transitoria a una regulación estable aplicando procedimientos que permitan a la agrupación formalizar legalmente una asociación o barrio con estatutos o regimenes que permitan alinear parámetros jurídicos.

Uso doblemente condicionado.- Este caso no existe, pero es necesario generarlo en virtud de que una propiedad que ha sido expropiada para beneficio social se halle en trámite de resolución; las partes afectadas llegan a un acuerdo de no perder toda la propiedad, intervenir como parte del proyecto en calidad de fiduciarios, o en su efecto reconsiderar el precio del inmueble en mención.

En la misma línea de crear condiciones para el funcionamiento de la Empresa se trabajaría en un proyecto convenio íter institucional. COVIPROV S.A. que es la empresa de Vivienda del Consejo Provincial de Pichincha, por el cual se establecería el marco de cooperación para que dicha empresa adquiriera suelo urbanizado, que de acuerdo al proyecto de Ordenanza de creación de la Empresa, pasaría a formar parte del patrimonio de la misma, para que en éstos inicie la edificación de vivienda de interés social.

Otra alternativa es que se cree la empresa bajo proyecto municipal y con funciones propias.

⁴⁰ Código Municipal.

Es necesario aclarar que la nueva empresa de suelo y vivienda destinaría sus esfuerzos específicamente al adecuado uso del suelo y canalizando especialmente para construcción de vivienda, como factor preponderante en las zonas y territorio que compete a cada municipalidad, en cuanto a su jurisdicción y extensión.

3.2.2 LA PROBLEMÁTICA VIGENTE SOBRE REGULARIZACION Y LEGALIZACION DE LA PROPIEDAD EN EL CANTON QUITO

En la gran mayoría de países, se viene realizando regularización de la ocupación del suelo y en especial de la propiedad, que en muchos casos no posee propietario y en otro si.

Como política de estado debe existir un plan de acción que paralelamente vaya suministrando vivienda y a la vez dotando de infraestructura básica dentro de las urbes, a la mano de las municipalidades y en el caso de proveer vivienda rural a la mano de los concejos provinciales.

Regularización significa para la mayoría de la población que cree tener estos problemas, el reconocimiento de la propiedad donde se halla sentado su hogar, su familia, sus posición sobre tal o cual área de terreno, donde por cuestiones ajenas a las de ellos, han tenido que invadir. Dado porque el Estado no planifica, ni crea campañas que disminuyan el crecimiento poblacional, no regule su accionar ni su administración, concentrar el poder en pocos, y la mala distribución de las riquezas, esto en el marco económico social, en el marco legal, al no accionar políticas que permitan distribuir de mejor manera la riqueza y poder cada dependencia direccionar el uso del suelo, a fin de brindar una mejor calidad de vida a sus condescendientes y ciudadanos de cada municipio.

Es decir se debe crear leyes que normen esta situación a nivel nacional y de manera exclusiva ordenanzas en las que se contemplen entre otras cosas:

1.- La potestad de la municipalidad para a través de la empresa de suelo y vivienda, determinar decisiones en la expropiación, venta o entrega gratuita de tierras y solares a los ya ocupantes.

2.- Obligar al estado a pagar el gasto social, incurrido por la responsabilidad que este tiene, o se comparta el gasto, estos arreglos deben ser resueltos de forma a la constitución política del estado en caso de no existir la figura legal, se solicitara mediante proyecto de ley.

3.- Crear un departamento socio – económico en la empresa de suelo y vivienda a fin de que investigue el nivel social y económico de las zonas ha registrarse como legales en función de la densidad poblacional.

4.- Continuamente revisar los dictámenes del departamento de regulación de tierras de la empresa de suelo y vivienda y si este departamento se halla inmerso en otra dependencia se incorpore también en la empresa nueva de suelo y vivienda en caso de no existir.

5.- Medir el riesgo en toda manifestación, técnica, legal, ambiental de determinar zonas invadibles o que constituyan reservas ecológicas de la ciudad, pues se debe considerar en la planificación de la ciudad que una ciudad sin pulmones es una industria sin ventilación, que al poco tiempo se saturara en funciones y dejara de existir. De ahí la coordinación indispensable con movimientos ecológicos o fundaciones encargadas del ecosistema y del desarrollo sostenible.

Estas recomendaciones pueden ser parte de los artículos a crearse en una ordenanza municipal, previo análisis de afectación a terceros o a la institución; el mismo que debe ser realizado por asesores técnicos legales en conjunto.

Parte de una política de vivienda, necesariamente es la regularización de la ocupación informal del suelo; actividad que no significa simplemente la legalización de barrios, o lo que es lo mismo la aprobación de la ordenanza que da existencia

legal a un asentamiento poblacional que se ha iniciado y consolidado sin ninguna autorización municipal. El problema es más complejo, puesto que implica la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida y el real ejercicio de los derechos civiles y ciudadanos: derecho a la vivienda, derecho a una calidad de vida que asegure salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación y los demás servicios sociales necesarios, de conformidad con el mandato constitucional.

Por lo tanto, para dimensionar en su realidad la regulación de la ocupación informal de suelo, es necesario comprenderla dentro del concepto de mejoramiento barrial, en el que ésta regularización, que no siempre se traduce en el otorgamiento de escrituras de propiedad individual del suelo, constituya uno de los elementos mas importantes a ser considerados.

Debe incorporarse a dicho artículo lo siguiente: Se promueve la creación de un manual de procedimientos para reconocimiento de solares a incorporarse como parte de una próxima ordenanza dentro de una ley que emita la empresa de suelo y vivienda.

Podemos diferenciar este procedimiento si se crea un **manual de procedimientos** con las siguientes condiciones:

- 1.- Las partes son: el posesionario, subvendedores, hasta llegar al propietario original, por otra la parte legalizante, el municipio a través de la Empresa de Suelo y Vivienda con interventores, delegados, representantes etc.
- 2.- El funcionario municipal cumple el papel de exigir la normativa urbana, en conformidad a los estatutos, reglamentos, ley de Régimen Municipal, Código Municipal y otras ordenanzas, leyes que se crearen a través del Municipio o el Estado respectivamente.

3.-Se acepta interventores o un régimen de acuerdo legal en representación de las partes o de quien creyere hallarse en desventaja.

4.- En caso de no solucionarse en esta instancia se recurrirá a planteamientos de instancias superiores, como el Consejo Municipal.

5.- Se formará una comisión que analice el caso desde varios puntos de vista y de llegar a un fallo a favor de la empresa de Suelo y Vivienda, el propietario de los lotes deberá pagar una multa en valor porcentual por venta no autorizada.

Si la Administración Municipal no ha desplegado ninguna acción para controlar que este tipo de transgresiones a la norma se sigan produciendo, el procedimiento se traduce así en un peregrinar de los usuarios de una a otra dependencia municipal para obtener la aprobación, volviéndose de manera burocrática la llegada de información o apertura de expediente, a fin de que pueda llegar al Concejo Metropolitano y resolverse.

Esto en la mayoría de asentamientos humanos que por características propias han decidido concentrarse en determinado sitio con o sin conocimiento de la existencia de propietarios de estos solares, tal es el caso de barrios que han tenido que pasar algunos períodos municipales para consolidar su legalización, sería deber de la empresa de suelo y vivienda, ordenar territorio, cuantificar extensiones, determinar las áreas aun desocupadas, las mismas que por sus características topográficas, permitan destinarse para la creación de nuevos barrios y concentraciones humanas.

Principalmente el análisis pormenorizado de las zonas industriales del país, del cantón de la parroquia, etc., en virtud de la migración del campesinado a la ciudad, que va en busca de nuevas oportunidades de trabajo, otra de las causas es el aumento progresivo de la población; “se calcula que para los próximos cinco años las ciudades industriales crecerán más que las ciudades con poco desarrollo industrial”⁴¹.

⁴¹ Informe de CEPAL nov 2003, cap 1, Pág. 4

Para ser más explícito existen cantones de la provincia de Pichincha que están presentando mayor concentración humana y por ende mayor numero de viviendas, como se muestra en la tabla 1 de la investigación realizada en el Quinto Censo de Vivienda, Noviembre del 2001.

Cantón	Numero de viviendas existentes
Quito	555.928
Cayambe	21.029
Mejía	17.943
Pedro Vicente Maldonado	2.921
Rumiñahui	18.434
Santo Domingo	76.889
San Miguel de los Bancos	3.412
Puerto Quito	4.709
Pedro Moncayo	7.823

Dentro de la Regularización a realizar a través de la empresa de suelo y vivienda se establecería que dentro del cantón Quito se debe aplicar con mas rigurosidad que en otros cantones; como medida provincial y estatal se debería desconcentrar estos cantones, fomentando o determinando sectores industriales en cantones donde se encuentre menor población, mayor territorio; de tal manera se buscaría el equilibrio en el crecimiento regional, provincial, cantonal, parroquial dentro de un país, así por citar un ejemplo en el cantón San Miguel de los Bancos, se debería orientar mayormente los esfuerzos tanto de país como provincial para el desarrollo de la región, vía turismo, vía desarrollo agrícola y comercial, etc.

Refiriéndonos a la provincia podemos sintetizar también el cantón Quito, existen parroquias que aun se hallan desactivadas, el Municipio de Quito, en este caso debería dentro de la planificación para el crecimiento y desarrollo, destinar luego de análisis específicos con proyecciones técnicas y legales, las zonas o parroquias que deben concentrarse en la proximidad del tiempo, planificando para cuatro, cinco,

seis, siete y ocho años, periodos durante los cuales puede permanecer un alcalde o su reelección, que mejor si se planifica para largo plazo, y en determinados proyectos permitir la continuidad, a partir de ello crear zonas de desarrollo específicas: comercial, industrial, procesos, vivienda, descontaminantes, descongestionadas, etc., a fin de crear un banco de información completa sobre situación, extensión, capacidad.

La recopilación exhaustiva de la información puede ser uno de los primeros y principales proyectos para iniciar la empresa de suelo y vivienda dentro de su accionar.

3.2.2.1.- LEGALIZACION EN EL CANTON QUITO

El proceso de legalización correspondería a dos casos específicos que se tipifiquen en la ley, como es el caso de la legalización de suelo, y la legalización de viviendas, para nuestro caso investigativo y propuesta de empresa municipal, se registraría legalmente las concentraciones de territorio o barrios, o asociación que se constituya legal o ilegalmente dentro del Municipio de Quito.

En el capítulo III Sección 1ª de las atribuciones y deberes del concejo municipal, consta en el **Art. 64** parte 36.- “Adoptar los perímetros urbanos que establezcan los planes reguladores de desarrollo urbano y fijar los límites de las parroquias de conformidad con la ley; parte 37 .Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos, con aprobación del Ministerio de Gobierno”.⁴²

Es decir el municipio a través de su concejo puede y tiene las atribuciones de regular el espacio físico de su accionar, concomitantemente con las demás autoridades de las respectivas parroquias, puede establecerse convenios de crecimiento, adjudicación, compra o venta de territorio, o en otros casos fusionarse para fines de ser reconocidos en cierta manera como parte de una parroquia específica, anexarse

parcial o totalmente a una zona específica, o dejar de existir, pues a futuro, las parroquias donde se concentran las industrias serán las más extensas en territorio, esto debido a la búsqueda psicosocial de los individuos por buscar mejores oportunidades de vida, Si la nueva empresa de Suelo y Vivienda se creare en la proximidad del tiempo se evitaría la concentración poblacional y habitacional en determinada parroquia y se distribuiría de forma más equilibrada los polos de desarrollo en todo el cantón que es la jurisdicción del distrito Quito, de esta manera la nueva empresa de suelo y vivienda estaría organizada para el crecimiento futuro de la ciudad, bajo un esquema ordenado, sistemático y práctico en base a ordenamientos de población legal.

Además podemos como sustento legal, que justifica lo creado referirnos a las funciones de la municipalidad Sección 2ª de las funciones Parágrafo 1º Planeamiento y Urbanismo.

Art. 161.-“ d) Elaborar proyectos de urbanización y aprobar los que se presenten, que no podrán ejecutarse sin dicha aprobación;

f) Conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias, e informar sobre peticiones que reciba el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario de modo previo a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones de tipo agrícola y semiurbano, informe que lo emitirá en base de las inspecciones que el Departamento Técnico Municipal efectuó del respectivo sector y de acuerdo al plan general de Desarrollo Urbano del cantón, a fin de que tales lotizaciones o parcelaciones se ejecuten con sujeción a las normas que faciliten la instalación de elementales servicios de infraestructura y la observación de lo dispuesto en las respectivas ordenanzas o regulaciones”.⁴³

En términos generales la legalización se sujetara a una ordenanza que reglamente el proceso de escrituración, control urbano, en la que se manifieste la escrituración en masa, así por ejemplo citamos un modelo de autora personal sobre regulaciones ha

⁴² Ley de Régimen Municipal, Pág. 14

realizarse en cualquier cantón, puede ser de la provincia de Pichincha, el mismo que no irrumpe las reglas sino que especifica las limitantes y condicionantes.

Capítulo I disposiciones Generales se cita los objetivos, los trámites, la organización interna, las inspecciones técnicas, la realización de un banco informativo y el diseño técnico de informes situacionales.

Capítulo II se citará: sobre los posesionarios, forma de venta: por subasta o directamente, condiciones para adjudicación a terceros, parte técnica, y sobre el procedimiento a utilizar para efecto de arreglo jurídicamente hablando.

En la parte resolutoria se citará: informe del directorio de escrituración y vivienda, autorización para la venta, prohibición de enajenar, requisitos de completabilidad documentaria, integridad de información, expedición de legalización.

El municipio tendrá como objetivo para la legalización de tierras los siguientes:

- a) Instrumentar a la ordenanza, condiciones óptimas para que faciliten el proceso de legalización de tierras en todo asentamiento urbano.
- b) Incorporar al catastro urbano o suburbano asentamientos precarios producto de las posesiones en el área competente de la zona regional.
- c) Hacer efectiva la regularización de los asentamientos de hecho, con el propósito de lograr un crecimiento físico ordenado del Cantón.
- d) Establecer criterios técnicos de planificación urbana, que permita cumplir con los servicios básicos y ejecutar la obra pública para la comunidad.
- e) Ampliar el universo de contribuyentes en materia tributaria.

⁴³ Ley de Régimen Municipal

f) Facilitar a los poseionarios la consolidación del derecho de dominio sobre predios urbanos que mantienen posesión, para ser sujetos de crédito con organismos públicos o privados.

g) Contar con la información necesaria utilizable para sustituir, actualizar o rediseñar el plan de desarrollo urbano, con referencia a los coeficientes generales de uso del suelo y densidad poblacional.

h) Coadyuvar a la gestión de programas de vivienda popular.

i) Los demás que se creyeren conveniente incrementar para avanzar en la solución de problemas de tierra y territorio.

Cabe que mencionar que los estratos poblacionales que invaden territorio, se encuentran en todas partes, y mas preponderantemente en zonas de desarrollo, Los gobiernos seccionales se ven en la obligación de reconocer estos asentamientos informales o invasiones para poder legalizarlos, en muchos casos el Estado hace el reconocimiento por reubicación, cuando estos sitios han sido perdidos por catástrofes meteorológicas o sociales de la región; Es decir en muchos casos los invasores aprovechan de estas leyes para organizar los asentamientos informales; el inconveniente está en que esto repercute de gran manera en la planificación de la ciudad, pues se tiene planificado obras sociales anexas a la habitabilidad, como alcantarillado, agua potable, alumbrado eléctrico y el municipio se ve en dificultades de tipo económico para afrontar con estos asentamientos que son aprobados por otras instancias ajenas al municipio.

La falta de coordinación y continua investigación sobre posibles zonas a invadirse, repercute directamente en la planificación municipal, de ahí que se hace necesaria la creación de la nueva empresa de suelo y vivienda que controle y diagnostique que zonas protegidas están a punto o corren el riesgo de ser invadidas, pues ha tomado tiempo y recursos en muchas ocasiones los desalojos de estas propiedades, implicando en muchas ocasiones a la intervención de la fuerza policial para tales

efectos, donde por el uso inadecuado de los invasores, las tierras han ocasionado revueltas sociales de gran trascendencia histórica.

Los trámites relacionados a la legalización de dominio de predios urbanos, serán analizados y despachados Mediante informe conjunto emitido por el directorio de escrituración y vivienda, que debe estar conformado por los directores o sus delegados de planificación, avalúos y catastros, obras públicas, financiera y asesoría jurídica, quienes tendrán voz y voto. Los jefes departamentales de control urbano, tierras y desarrollo de la comunidad, podrán participar únicamente con voz informativa cuando lo pidiere el directorio.

Con el objetivo de organizar adecuadamente las unidades del municipio en cada empresa y los diferentes comisarías a crearse; deben sesionar en forma ordinaria una vez por semana, y de manera extraordinaria cuando fuere necesario, previa convocatoria del Directorio a los miembros de las unidades respectivas, quien lo presidirá. Los informes, dictámenes o resoluciones, se emitirán por mayoría simple. El criterio de minoría (de existir), se consignará en la parte final del informe conjunto, o en hoja anexa.

Las inspecciones de campo donde se verificará lo dicho en informes sobre las falencias existentes; se las realizara en forma conjunto por parte de profesionales de las direcciones de planificación (Departamento de tierras) y obras Públicas, y bajo la responsabilidad.

Surge entonces la interrogante de conocer bajo que parámetros se va a identificar el barrio o asentamiento que más rápido debe legalizarse; para dicho efecto se debe crear una ordenanza para toma de decisiones al respecto, en la que se analice los diferentes casos y mediante el uso de técnicas estadísticas y criterios legales se seleccione a los barrios de mayor prioridad.

Entre estos indicadores podemos citar que se considere criterios de focalización social y ambiental y otros que sean claramente comprendidos por la población invasora en caso de apelación como son:

1.- Factores de urbanización.- aspectos técnicos de habitabilidad, condiciones mínimas de urbanidad, calles, áreas verdes, zonas de distracción, accesos públicos, factibilidad de tendido de redes, pendientes mínimas, condiciones topográficas, etc. Por ejemplo cuantificar ambientalmente el nivel de descarga de aguas servidas.

2.- Factores Económicos.- Se analizará la capacidad municipal de destinar previo estudios y la factibilidad luego de un informe de los factores de urbanidad, sobre cual resulta mas factible y económico a fin de dotar servicios públicos como alcantarillado, agua potable, iluminación pública.

Así mismo se debe analizar las condiciones de los beneficiados, su nivel de ingresos promedio por familia a fin de saber si podrían pagar algún tipo de plan en caso de beneficio por parte del estado. De esta manera se estimula a que los miembros de cada familia destinen o se proyecten al ahorro.

Para poder medir el nivel económico de la comunidad se utiliza *variables Proxy*, como el déficit de infraestructura sanitaria en las ya existentes o habitadas con viviendas, indicadores de carencia o pobreza a fin de elegir la dirección de las inversiones que haga la municipalidad en determinado solar o barrio.

3.-Factores sociales.- Es decir se debe prever la lucha contra la pobreza que se pretende apalear, la reducción de la violencia, el tipo de desarrollo urbano que se desea implementar en mayor o menor grado, estas condiciones incidirán en la toma de decisión.

Se analiza las condiciones sociales de los sentamientos que se identifican como deficientes; Situaciones en que determinadas familias se hallen en estos casos la condición que debe analizarse para evitar luego el registro de propiedad es su situación legal; analizar mediante que condiciones se hallan en la actualidad, goce de

derechos ciudadanos, estado civil, pues el bien constituirá patrimonio familiar y quienes se registren como miembros de la familia serán los verdaderos propietarios y los únicos que pretendan a la postre derechos sobre el inmueble.

Dentro de la planificación urbana para cada sector según la clasificación que se da: a, b, c, d, etc; dependerá las condiciones mínimas de CUS y COS , resulta incongruente que en estratos con pocos recursos las condiciones de habitabilidad sean mas reducidas, cuando por citar una de los problemas es la cantidad de hijos que poseen, el asignar solares reducidos, atenta contra los derechos humanos, y las familias de mayor recurso poseen mas extensión respecto al suelo; esta situación se da mas que en beneficio e interés social, en situación de costumbre irracional de las riquezas mal distribuidas, de mayor capital, mayor posesión.

3.3 ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS CLAVES PARA UNA PROPUESTA DE UNA NUEVA EMPRESA DE SUELO Y VIVIENDA

3.3.1 LA ORDENANZA

Para avanzar hacia una propuesta de regularización de la ocupación informal del suelo, consideremos de manera esquemática la mecánica del proceso adjunto que debe realizar la entidad asignada en apego a la ordenanza municipal.

En la ocupación del suelo al margen de autorización municipal se pueden distinguir tres fases:

- 1.-La de negociación y ocupación inicial, en la cual el propietario, usualmente a través de terceros, ofrece terrenos en venta a un grupo humano estructurado por lazos de parentesco, amistad o relaciones laborales, ofreciendo facilidades para el pago del precio del suelo. Es el promotor el que establece un trazado inicial de la ocupación, en base a los cuales “compradores” comienzan a asentarse en el lugar a fin de convertirse en poseedores.

2.-La fase de consolidación, en la cual los tenedores u ocupantes del suelo, continúan pagando el valor del suelo a los supuestos vendedores y han levantado viviendas de acuerdo a sus condiciones económicas, para satisfacer de manera inmediata sus necesidades de vivienda.

La preocupación principal es la obtención de servicios básicos, como luz y agua potable y la adecuación de vías de acceso, por citar un ejemplo Se invade determinada zona de las laderas del Pichincha , los primeros inconvenientes serian de tipo legal, luego el municipio dentro de un tiempo determinado aprueba estos asentamientos sea por propia cuenta o por autorización ejecutiva, pero como se menciono los problemas son cuando se desea dar servicios sociales como alcantarillado, el problema surge en el servicio de agua potable ,electrificación, es decir en asuntos técnicos. Y posteriormente de calidad de vida por que el municipio tendrá que crear políticas de financiamiento para tales servicios, al hacer esto o de cumplir la legalización de estos asentamientos empieza la mala distribución de obra publica por restricción de presupuesto.

Entonces la creación de esta nueva empresa de suelo con mayor alcance, permitirá cuantificar, planificar, el uso adecuado del suelo, entre otras prioridades.

3.-Finalmente la tercera fase sería la de regularización, en la cual una vez que se cuenta con los servicios básicos y que se ha logrado la construcción de algunas obras de infraestructura mínima, mediante trabajo colectivo y con el apoyo institucional, en muchos de los casos del propio Municipio, la prioridad de los posesionarios es lograr la seguridad sobre la propiedad de la tierra y la aprobación jurídica que ejerce el nuevo propietario del lote, a su vez el seudo propietario como forma principal de salvar responsabilidades penales por el fraccionamiento de suelo sin autorización municipal, es la de no otorgar escrituras, pese a haber cobrado varias veces el precio del suelo.

En la fase de negociación el actor principal es el propietario del suelo, que impone sus condiciones económicas y formales de la ocupación procediendo de hecho a su funcionamiento. **En este momento el Municipio ha adoptado usualmente un papel pasivo de dejar hacer, sin embargo de reincidencia de este tipo de infracción administrativa que la Ley de Régimen Municipal sanciona con una multa equivalente a cinco veces el valor del terreno.** Por parte de la Administración se requiere una modificación de su papel, a fin de ejercer control sobre los asentamientos informales, no para impedirlos, sino para establecer condiciones mínimas de la observancia de la normativa urbana. Es paradójico que en esta fase las empresas de servicios públicos, especialmente la de energía eléctrica, actúe concediendo el servicio, sin atender a la problemática que este tipo de acciones que consolidan una ocupación informal representa para la Administración, junto con la ausencia de control sobre el uso ilegal de energía eléctrica por parte de los asentamientos informales, que se las ingenian para proveerse del servicio.

En la fase de consolidación, el actor principal es *la organización de poseionarios de suelo que habitan en éste*. La existencia legal de la organización será una condición que permite actuar para obtener la colaboración de sus miembros en la ejecución de obras, tanto económicamente como en mano de obra. Así como también gestionar ante las autoridades municipales o miembros del Concejo la ejecución de obras básicas y servicios públicos. En esta fase la preocupación en cuanto al título legal sobre el suelo se orienta a obtener del propietario la escritura global de la tierra. Incluso la obtención de obras y servicios es una forma de consolidar su posesión y resistir a las arbitrariedades del propietario o sus promotores o representantes.

Finalmente, en la fase de regularización el papel principal corresponde a la Administración y al Concejo Municipal, puesto que son las instancias facultadas legalmente las que pueden conferir forma legal o regularizar la ocupación informal, quedando saneado la propiedad del suelo a través del otorgamiento, catastro y registro de la escritura pública respectiva. La intervención administrativa de la Municipalidad en este ámbito se halla regulada en el Código Municipal, Título Primero del Libro Segundo Del uso del Suelo.

De acuerdo a las normas del Código Municipal, en la actualidad el trámite que debe seguir un barrio para legalizarse es el relativo a las urbanizaciones Progresivas de Interés Social, puesto que la normatividad para la legalización de los Asentamientos de Hecho, prevista en el artículo 11.43 del Código Municipal.

3.3.2 LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS

Las contribuciones especiales podrán cobrarse fraccionando la obra a medida que vaya terminándose por tramos o partes. La Municipalidad determinará en las ordenanzas respectivas, la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con la Ley.

3.3.2.1 SANCIONES TRIBUTARIAS FRENTE A LAS MEJORAS

Art. 445.- Los impuestos y tasas no pagados hasta la fecha de su vencimiento y para los que no se prevé una sanción en este Capítulo, serán recargados con los siguientes intereses punitivos, sin perjuicio de los intereses por mora establecidos en este caso por la ley:

- a) Los pagos efectuados durante el año posterior inmediato al vencimiento del plazo, el uno por ciento mensual del monto del impuesto dejado de pagar; y,
- b) Los pagos efectuados después del plazo indicado en la letra a), el uno y medio por ciento mensual del monto del impuesto dejado de pagar.

El interés punitivo deberá cobrarse conjuntamente con la obligación tributaria principal e independientemente de que esta última se hubiere hecho efectiva mediante acción coactiva o por pago espontáneo.

Art. 446.- Los pagos parciales se acreditarán en el siguiente orden:

- 1.- Intereses moratorios y punitivos;
- 2.- Capital; y,
- 3.- Costas, incluyendo los honorarios.

3.3.2.2. RECLAMOS DE LOS CONTRIBUYENTES POR MEJORAS

Art. 475.- Practicados los avalúos catastrales quinquenales establecidos por esta Ley y efectuada la notificación general o individual, que se ha de realizar dando el aviso a los propietarios de que han sido elaborados los avalúos mencionados, los contribuyentes podrán presentar observaciones a las comisiones evaluadoras, sobre aspectos en los que no estuvieren de acuerdo. La Comisión aceptará total o parcialmente esas observaciones, o las rechazará si carecieren de fundamento.

Reformado el avalúo cuando estimare legal la Comisión, o rechazadas las observaciones, se comunicará este particular al reclamante para los efectos legales. Igual procedimiento se seguirá cuando la Municipalidad, de oficio o a petición interesada, efectúe un nuevo avalúo.

Art. 476.- Notificados los propietarios con las decisiones de la Comisión de Avalúos o vencido el plazo de treinta días a contarse desde el siguiente al de la notificación, así como dentro del plazo de cuarenta días de notificados con las emisiones de los títulos de crédito, o con los resultados de fiscalizaciones ordenadas por las autoridades competentes, podrán los contribuyentes formular sus reclamos ante el Jefe de la Dirección Financiera. Dentro del término de cuarenta días de recibido un reclamo en la mencionada Dirección, el Jefe de la misma dictará resolución motivada, la que se pondrá en conocimiento del reclamante, con el procedimiento que se establece en el Código Tributario.

Cuando el contribuyente no haya sido notificado con el avalúo practicado de oficio o con la emisión de títulos de crédito, y el impuesto no sea de los que deben abonarse sin necesidad de notificación alguna, se seguirá el procedimiento indicado en los

incisos que anteceden. Para este caso, el Tesorero concederá diez días al notificado para que formule su reclamo ante el Jefe de la Dirección Financiera.

Art. 477.- Cuando se produjere silencio administrativo en los términos señalados en el Código Tributario, el funcionario responsable será sancionado por el Alcalde, con una multa equivalente al 12,5% hasta el 125% del salario mínimo vital mensual del trabajador en general, según la gravedad de la falta.

Art. 478.- Dentro del plazo de cuarenta días de notificada la resolución de primera instancia administrativa, o producida la situación de silencio administrativo por no haberse dictado en tiempo oportuno la resolución de primera instancia, podrá el interesado apelar ante el Alcalde.

Art. 479.- El Alcalde dictará resolución dentro del término de cuarenta días, contados desde la recepción del reclamo en su Despacho.

La resolución de que trata el inciso anterior termina la fase administrativa en el procedimiento de los reclamos de los contribuyentes, y gozará de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. En tal virtud, se emitirán los títulos de crédito correspondientes y se iniciará el procedimiento de la coactiva para su recaudación.

El sistema de coactiva que posee la municipalidad se encamina en si a la recuperación de dinero, a través de cobros impulsados por juicios de coactiva, es decir por la vía legal, figura creada para que el infractor llamando así a la persona que por desconocimiento de las normas y ordenanzas municipales no ha pagado los servicios que da el municipio a su previo, existen casos donde existe únicamente el lote, se considera igual impuestos por no construcción, tasas por falta de cerramiento, haciéndose difícil evadir estos pagos, **el desconocimiento de la ley no exime los pagos**, Por otra parte el municipio debe además de cobrar, entrar en campañas promocionales sobre el pago de las diferentes tasas, es decir existe errores por parte y parte, los mismos que deben ser resueltos **a fin de que con conocimiento de causa no se sobreponga problemas sociales**, esta responsabilidad puede realizar la nueva

Empresa de Suelo y Vivienda a través de su nuevo departamento de promoción y difusión, el mismo que se encargará de difundir tiempos, plazos, requisitos, para el pago de tales impuestos pertenecientes a suelo y viviendas ya existentes o registrados dentro del catastro municipal.

3.3.2.3 DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES EN GENERAL.

En las siguientes líneas se resume, los impuestos municipales los cuales pueden gozar con una autentica fuerza de cobro a través de una Unidad de Coactiva, siempre y cuando esta no esté solo en el papel y tenga un reglamento claramente definido, donde se estipule sus directrices a seguir.

IMPUESTOS

Impuestos tributarios

Capítulo I.- Impuestos, que incluirán todos los que corresponden a la Municipalidad, por recaudación directa o por participación.

Capítulo II.- Tasas, que comprenderán únicamente las que recaude la Tesorería Municipal, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas municipales.

Capítulo III.- Contribuciones especiales de mejoras, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior.

Art. 511.- Los impuestos se dividirán en los siguientes grupos:

1.- Impuestos de recaudación directa, que comprenderán todos aquellos que sean recaudados por la Tesorería Municipal; y,

2.- Impuestos de participación, que incluirán aquellos ingresos por concepto de participaciones en impuestos unificados u otros.

Art. 512.- Las tasas comprenderán:

- a) Aferición de pesas y medidas;
- b) Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- c) Rastro;
- d) Agua potable;
- e) Luz y fuerza eléctrica;
- f) Matrículas y pensiones escolares;
- g) Recolección de basura y aseo público;
- h) Control de alimentos;
- i) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- j) Servicios administrativos; y,
- k) Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

Art. 513.- Las contribuciones especiales de mejoras comprenderán los ingresos por:

- a) Pavimentación y repavimentación;
- b) Apertura o ensanche de calles;
- c) Construcción de aceras y cercas;

- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción de parques, plazas y jardines; y,
- f) Obras de regadío

Título II

Impuestos no tributarios

Art. 514.- Los ingresos no tributarios se clasificarán en los siguientes Capítulos:

Capítulo I.- Rentas patrimoniales, que comprenderán los siguientes grupos:

1o.- Ingresos provenientes del dominio predial (tierras y edificios);

2o.- Utilidades provenientes del dominio comercial (almacenes de suministros, materiales y similares);

3o.- Utilidades provenientes del dominio industrial (transportes, empresas eléctricas, pasteurizadoras y similares);

4o.- Utilidades de inversiones financieras; y,

5o.- Ingresos provenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público (ocupaciones de calles, mercados y similares).

Capítulo II.- Transferencias y aportes con los siguientes grupos:

1o.- Asignaciones fiscales; y,

2o.- Asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos, nacionales o extranjeros.

Capítulo III.- Venta de activos, con los siguientes grupos:

1o.- De bienes raíces; y,

2o.- De otros activos.

Capítulo IV.- Ingresos varios, que comprenderán los que no deben figurar en ninguno de los grupos anteriores.

Sobre este punto expresaremos que muchos Tributos no tienen la necesidad de que exista una Unidad como la Coactiva para que su cobro se lo pueda realizar, pero otros sobre todo los impuestos, las contribuciones especiales, las Rentas Patrimoniales, y otros necesitan de esta Unidad para que su cobro sea oportuno.

Una vez determinado los momentos en que una aplicación Coactiva puede ser oportuna según la Ley de Régimen Municipal, expresaremos que su real fuerza es la siguiente:

Los Municipios, con el objeto de realizar la mayor cantidad de obras para la población que se encuentra dentro de su cantón deben necesariamente de tener su propio presupuesto, claramente financiado lo cual le permita crecer sin tener la necesidad de que el gobierno central les otorgue partidas, este financiamiento lo pueden lograr estableciendo un claro y real movimiento Rentístico, que lo dará los catastros de los diferentes predios que legalicen o que ya se encuentren legalizados.

Estos catastros le significara a los municipios un alto porcentaje de ingresos, pero a la vez le puede significar un gran dolor de cabeza por todos aquellas tierras legalizadas, determinadas sus catastros, y que los ciudadanos se nieguen a cancelar, es precisamente este momento en que una vez emitido el Título de Crédito correspondiente por la municipalidad entra la Unidad a crearse que es la Coactiva, que hará efectivo este cobro del impuesto predial, ya que gozara de ciertas características que se analizaran mas adelante que harán factibles este cobro.

De igual manera todas aquellas sanciones que pueda poner el Municipio, por diversos conceptos que estime necesario, y que los sancionados no quieran cumplir,

estará la Unidad de Coactiva para que este valor ingrese a las arcas del Municipio y no sea burlada esta medida.

Los Reclamos a los cuales tienen derechos los ciudadanos a apegarse, tendrán tarde o temprano una Resolución, que en los casos en que sean favorables a la Municipalidad y estos se encuentren legitimados y ejecutoriados y sus títulos de créditos correctamente emitidos podrán ser cobrados por la Vía Coactiva, de una manera ágil, oportuna y efectiva.

3.3.3 LA ACCIÓN COACTIVA

Esta parte corresponde a la creación de una Unidad de Coactiva, en todos aquellos Municipios interesados en alcanzar una mayor recaudación, de sus impuestos, tasas y recaudaciones especiales, para lo cual, se delinearán los parámetros necesarios para poder crear esta unidad, demostrando adicionalmente la fuerza que puede llegar a tener el municipio ya que será capaz de presionar a los poseedores de suelo y vivienda para que cumpla con sus obligaciones, alcanzando una efectiva y rápida recaudación.

Empezaremos analizando ciertas disposiciones legales establecidas en la Ley de Régimen Municipal, en la cual se menciona la posibilidad de ejecutar estas disposiciones a través de esta Unidad de Coactiva.

El desenlace de recuperación vía coactiva, para el desarrollo de nuevas obras y vivienda, se revela en la acotación de formar un cuerpo normativo de la recaudación de impuestos, para explicar el alcance de la Coactiva y su factibilidad de aplicación, se propondrá adicionalmente un reglamento de esta unidad para poder ejecutar lo dispuesto por el Código Tributario.

La ley de Régimen Municipal nos Habla en su **Art.163** de las Obras Publicas, lo siguiente: En materia de servicios públicos, a la administración municipal le compete:

Entre otras:

o) Reglamentar la construcción de desagües de las aguas lluvias y servidas y conocer de las solicitudes de permisos para la construcción de las mismas;

p) Imponer servidumbres gratuitas de acueducto para la conducción de aguas claras o servidas. Para éstas las acequias serán cerradas;

q) Mantener y reglamentar las servidumbres constituidas en beneficio de los pueblos y de los bienes que la comunidad posea.

No podrá oponerse título alguno contra las servidumbres y posesiones de aguas destinadas al servicio doméstico de los pueblos y de los lugares que carecieren de agua;

r) Las municipalidades, de oficio o a solicitud de parte, obligarán a los dueños de inmuebles a desviar la dirección del canal de desagüe de las aguas lluvias o servidas, de todo o parte de sus edificios, conectándolos con el canal central de la calle, siempre que ello fuere posible a juicio del ingeniero municipal o de un perito nombrado por la misma Corporación. Si por falta de nivel no pudiese hacerse la obra en el predio urbano dominante, el dueño del predio sirviente estará obligado a reunir las aguas lluvias o servidas que reciba del vecino, con las de su predio, y a darles el curso indicado anteriormente.

El afectado dará los pases pertinentes a efecto de que se evite colapsos de aguas en propiedad ajena, el beneficiario asumirá con los gastos que se generen.

La obra se efectuará con el menor daño posible del predio sirviente y, si esto exige el cambio de dirección del cauce o su ensanchamiento, la obra se ejecutará a costa del dueño del predio dominante.

Las obras necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior se ejecutarán dentro del plazo que la Municipalidad señale, vencido el cual ésta las llevará a cabo por cuenta del obligado, de quien reclamará su valor más el veinte por ciento mediante la jurisdicción coactiva. El valor será pagado por los dueños de los predios dominantes a los cuales vaya a servir el nuevo canal de desagüe.

Estas menciones que se hace en los artículos anteriores competarán al departamento de control de la Empresa de Suelo y Vivienda en la parte legal, que analice la calidad de servicio que se da a los habitantes de determinadas zonas que fueron invadidas, de ahí que las normas técnicas regulan en gran parte las condiciones de habitabilidad de los sectores, tal es el caso que se deba invadir o realizar servicios de alcantarillado vecinos lo que aumentará la carga de algunos barrios y aumentar el riesgo ambiental de contaminación, de ahí que si se realizare otro sistema técnico de desalojo de aguas servida o lluvias se tenga que recurrir a sistemas altamente costosos, no convendría a los intereses de la municipalidad.

La Ley de Régimen municipal, en su **Art. 166** dice:

A la administración municipal le compete:

- a) Elaborar los programas de gastos e ingresos públicos municipales;
- b) Realizar las actividades presupuestarias que incluyen la formulación, administración y liquidación del presupuesto;
- c) Vigilar el movimiento rentístico, formular los catastros urbanos y expedir los correspondientes títulos de crédito para el cobro de impuestos y demás ingresos municipales;
- d) Verificar, liquidar y administrar la recaudación, aplicar e interpretar administrativamente los reglamentos sobre tributación expedidos por el Consejo y ejercer la jurisdicción coactiva para la recaudación de los impuestos municipales;

e) Autorizar la baja de las especies incobrables;

f) Recaudar y custodiar los fondos y efectuar los pagos; etc.

El **Art. 333** de la Ley de Régimen Municipal establece que las municipalidades emitirán los catastros hasta el 1.º de enero de cada año, con todos los cambios que hubieren ocurrido hasta el 30 de noviembre del año próximo anterior, de la misma manera el **Art. 334** expresa que el impuesto debe pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la Tesorería notifique esta obligación. Los pagos podrán efectuarse desde el 1.º de enero de cada año, aún cuando no se hubiere emitido el catastro.

Los asentamientos que en el transcurso del año anterior se hallen en tramitación o que no pudieron efectuarse para tal periodo constarán en el pago del impuesto predial del año subsiguiente a menos que se emita una ordenanza sobre ello, es decir que se pague desde tal fecha, una vez se efectuó el registro de propiedad en la administración municipal respectiva, a efecto de contraer responsabilidades en obras civiles en cada barrio aprobado que paso de ser ilegal a tipo legal.

En este caso, se realizará el pago a base del catastro del año anterior y se entregará al contribuyente un recibo provisional.

El vencimiento será el 31 de diciembre de cada año.

Los pagos que se hagan en la primera quincena de los meses de enero a junio, inclusive, tendrán los siguientes descuentos: diez, ocho, seis, cuatro, tres y dos por ciento, respectivamente. Si el pago se efectúa en la segunda quincena de esos mismos meses, el descuento será de: nueve, siete, cinco, tres, dos y uno por ciento, respectivamente.

Sobre los descuentos de los asentamientos recientes o a la fecha de registro se debe generar un descuento especial a quienes puedan pagar de manera inmediata o por ser barrios de interés social, dar prorrogas en el pago de dicho impuesto municipal.

Los pagos que se hagan a partir del primero de julio, tendrán un recargo del diez por ciento anual. Vencido el año fiscal, el impuesto en mora se cobrará por la vía coactiva. Si los títulos de crédito se expidieren después del mes de julio, los intereses de mora y las multas, en su caso, correrán únicamente desde la fecha de su expedición.

El **Art. 346** nos habla que los catastros emitidos para las recaudaciones que correspondan al nuevo año inicial de cada quinquenio, la tesorería municipal notificará a cada propietario dándole a conocer el impuesto que corresponda al nuevo avalúo. También se realizará esta notificación siempre que se efectúe nuevo avalúo individual de las propiedades o cuando se las incorpore al catastro. Una vez conocido el avalúo para el quinquenio y el monto del impuesto, no será necesaria otra notificación, sino cuando se efectúe alguna corrección en el valor imponible y será obligación de los contribuyentes pagar el impuesto en las fechas que se indican en los artículos de ley, hasta que se efectúe el nuevo avalúo quinquenal de la propiedad.

El pago del impuesto podrá efectuarse en dos dividendos, el primero hasta el primero de marzo y el segundo hasta el primero de septiembre. Los pagos que se efectúen antes de esas fechas, tendrán un descuento del diez por ciento anual. Los que se efectuaren después de esas fechas, sufrirán un recargo igual en concepto de mora.

Vencidos dos meses a contarse desde la fecha en que debió pagarse el respectivo dividendo, se lo cobrará por el procedimiento coactivo.

Terminado el avalúo de cada parroquia, se lo exhibirá por el término de treinta días. Este particular se hará saber por la imprenta o por carteles, sin perjuicio de lo establecido en el inciso primero de este artículo.

Situación que para mayor interés de la ciudadanía debe informarse en los periódicos más conocidos de la localidad.

El **Art. 347** expresa que el sujeto directo de la obligación tributaria es el propietario del predio y en cuanto a los demás sujetos de obligación y responsables del impuesto se estará a lo que dispone el Código Tributario.

Emitido legalmente un catastro, el propietario responde por el impuesto, a menos que no se hubiere efectuado las correcciones del catastro con los movimientos ocurridos en el año anterior, en cuyo caso podrá solicitar el propietario que se los realice. Asimismo, si se modificare la propiedad en el transcurso del año, el propietario podrá pedir que se efectúe un nuevo avalúo, siempre que lo solicite antes de que el respectivo dividendo esté en mora.

Si el tenedor del predio no obligado al pago del tributo o el arrendatario, que tampoco lo estuviere, u otra persona pagare el impuesto debido por el propietario, se subrogarán en los derechos del sujeto activo de la obligación tributaria y podrán pedir a la respectiva autoridad que, por la vía coactiva, se efectúe el cobro del tributo que se hubiera pagado por cuenta del propietario.

El adjudicatario de un predio rematado responderá por todos los impuestos no satisfechos por los anteriores propietarios y que no hayan prescrito, pudiendo ejercer, en su caso, la acción que corresponda conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Para inscribir los autos de adjudicación de predios rurales, los registradores de la propiedad exigirán que se les presente, previamente, los recibos o certificados de las respectivas municipalidades, de haberse pagado los impuestos sobre las propiedades materia del remate y su adjudicación, o los correspondientes certificados de liberación por no hallarse sujeto al impuesto en uno o más años.

Los registradores de la propiedad que efectuaren las inscripciones sin cumplir este requisito, además de las sanciones previstas en esta Ley, serán responsables solidarios con el deudor del tributo.

La Ley de Régimen Municipal no habla sobre el impuesto a las utilidades en la compraventa de predios urbanos y plusvalía de los mismos, y en su **Art. 387**

establece que las utilidades que provengan de la venta de predios que se encuentren ubicados dentro de las zonas definidas como urbanas mediante las respectivas ordenanzas o por obras de infraestructura realizadas por la Municipalidad, deberán pagar el impuesto a las utilidades en la compra de predios urbanos y plusvalía de los mismos, de acuerdo con la escala que establece el mismo artículo.

Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por esos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de ese tributo, podrá pedir que la diferencia que no haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta, se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este artículo.

Art. 388.- Para el cálculo del impuesto determinado en el artículo anterior, las municipalidades deducirán de las utilidades los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras.

Art. 389.- Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este Capítulo, los que como dueños de los predios los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta. El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el vendedor, tendrá derecho a requerir a la Municipalidad que inicie la coactiva para el pago del impuesto por él satisfecho y le sea reintegrado el valor correspondiente. No habrá lugar al ejercicio de este derecho si quien pagó el impuesto hubiere aceptado contractualmente esa obligación.

Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones.

Para este caso las deudas de impuestos por juicio de coactiva son transferibles, es decir que pueden endosarse a los sucesores por derecho sobre el inmueble, en caso de que se pretenda salir o saltar la norma por venta, el incurrido estará cometiendo doble

transversión, por lo cual caerá como delito tipificado en lo penal, a mas de responder en la parte del juicio mismo de coactiva.

En caso de duda u oscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se estará a lo que dispone el Código Tributario.

3.3.3.1. FUNCIÓN COACTIVA, APLICABLE A LOS MUNICIPIOS

Normas generales

Art. 158.- Acción Coactiva.- Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las instituciones gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente, o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria.

Para la ejecución coactiva son hábiles todos los días, excepto los feriados señalados en la Ley.

Título III

De la administración tributaria

Capítulo I

De los órganos

Art. 64.- Administración Tributaria Seccional.- En el ámbito provincial o municipal, la dirección de la Administración Tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial y al Alcalde o Presidente del Consejo, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la Ley determine.

A los propios órganos corresponderá la Administración Tributaria, cuando se trate de tributos no fiscales adicionales a los provinciales o municipales; de participación en

estos tributos, o de aquellos cuya base de imposición sea la de los tributos principales o estos mismos, aunque su recaudación corresponda a otros organismos.

Nota:

La Constitución señala que en todos los cantones de la República, el Alcalde será quien presida el Consejo Municipal, suprimiendo de esta manera la figura de Presidente del Consejo Municipal.

Capítulo V

Del procedimiento administrativo de ejecución

Sección 1a.

De los títulos de crédito

Art. 150.- (Reformado por el Art. 102 del DL. 04, R.O. 396, 10-III-94).- Emisión.- Los títulos de crédito u órdenes de cobro se emitirán por la Autoridad competente de la respectiva Administración, cuando la obligación tributaria fuere determinada y líquida, sea a base de catastros, registros o hechos preestablecidos legalmente; sea de acuerdo a declaraciones del deudor tributario o a avisos de funcionarios públicos autorizados por la Ley para el efecto; sea en base de actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas; o de sentencias del Tribunal Distrital Fiscal, cuando modifiquen la base de liquidación o dispongan que se practique nueva liquidación.

Por multas o sanciones se emitirán los títulos de crédito, cuando las resoluciones o sentencias que las impongan se encuentren ejecutoriadas.

Mientras se hallare pendiente de resolución un reclamo o recurso administrativo, no podrá emitirse título de crédito.

Art. 151.- Requisitos.- Los títulos de crédito reunirán los siguientes requisitos:

1. Designación de la Administración Tributaria y Departamento que lo emita;
2. Nombres y apellidos o razón social y número de registro, en su caso, que identifiquen al deudor tributario y su dirección, de ser conocida;
3. Lugar y fecha de la emisión y número que le corresponda;
4. Concepto por el que se emita con expresión de su antecedente;
5. Valor de la obligación que represente o de la diferencia exigible;
6. La fecha desde la cual se cobrarán intereses, si éstos se causaren; y,
7. Firma autógrafa o en facsímile del funcionario o funcionarios que lo autoricen o emitan.

La falta de alguno de los requisitos establecidos en este artículo, excepto el señalado en el numeral 6, causará la nulidad del Título de Crédito.

Art. 159.- Competencia.- La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las Administraciones Tributarias, con sujeción a las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y, supletoriamente, a las del Código de Procedimiento Civil.

Las máximas Autoridades Tributarias podrán designar recaudadores especiales, y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las Secciones territoriales que estimen necesario.

Art. 162.- Auto de Pago.- Vencido el plazo señalado en el artículo 152, sin que el deudor hubiere satisfecho la obligación requerida o solicitado facilidades para el pago, el ejecutor dictará auto de pago ordenando que el deudor o sus garantes o

ambos, paguen la deuda o dimitan bienes dentro de tres días contados desde el siguiente al de la citación de esta providencia, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes a la deuda, intereses y costas.

Actuará como secretario en el procedimiento de ejecución el titular de la Oficina recaudadora correspondiente; y, por excusa o falta de éste, uno ad-hoc que designará el ejecutor.

Si el ejecutor o secretario no fueren Abogados, deberá designarse uno que dirija la ejecución, quien percibirá los honorarios que la Ley determine.

La fuerza del Proceso Coactivo inicia con los siguientes Artículos: Art. 165.- (Reformado el 2do. inc. y agregado el último inc. por el Art. 28 de la Ley 99-41, R.O. 321-S, 18-XI-99).- Medidas precautelatorias.- Siempre que hubiere peligro de que el deudor se ausente o de que enajene u oculte sus bienes, el ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes.

Al efecto, no precisará de trámite previo.

El coactivado podrá hacer cesar las medidas precautelatorias, de acuerdo a lo previsto en el artículo 263 de este Código.

En caso de que el sujeto pasivo afectado por la imposición de las medidas cautelares mencionadas en el artículo anterior, impugne la legalidad de las mismas, y en sentencia ejecutoriada se llegare a determinar que dichas medidas fueron emitidas en contra de las disposiciones legales consagradas en este Código, el funcionario ejecutor responderá por los daños que su conducta haya ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Art. 166.- Solemnidades Sustanciales.- Son solemnidades sustanciales del procedimiento de ejecución:

1. Legal intervención del funcionario ejecutor;
2. Legitimidad de personería del coactivado;
3. Existencia de obligación de plazo vencido, cuando se hayan concedido facilidades para el pago;
4. (Reformado por el Art. 29 de la Ley 99-41, R.O. 321-S, 18-XI-99).- Aparejar la coactiva con títulos de crédito válidos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas; y,
5. Citación legal del auto de pago al coactivado.

Parágrafo 2o.

Del embargo

Art. 167.- Embargo.- Si no se pagare la deuda ni se hubiere dimitido bienes para el embargo en el término ordenado en el auto de pago; si la dimisión fuere maliciosa; si los bienes estuvieren situados fuera de la República o no alcanzaren para cubrir el crédito, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que señale, prefiriendo en su orden: dinero, metales preciosos, títulos de acciones y valores fiduciarios; joyas y objetos de arte, frutos o rentas; los bienes dados en prenda o hipoteca o los que fueren materia de la prohibición de enajenar, secuestro o retención; créditos o derechos del deudor; bienes raíces, establecimientos o empresas comerciales, industriales o agrícolas.

Para decretar el embargo de bienes raíces, el ejecutor obtendrá los certificados de avalúo catastral y del Registrador de la Propiedad. Practicado el embargo, notificará a los acreedores, arrendatarios o titulares de derechos reales que aparecieren del certificado de gravámenes, para los fines consiguientes.

Art. 168.- Bienes no embargables.- No son embargables los bienes señalados en el artículo 1.661 del Código Civil, con las modificaciones siguientes:

- a) Los muebles de uso indispensable del deudor y de su familia, excepto los que se reputen suntuarios, a juicio del ejecutor;
- b) Los libros, máquinas, equipos, instrumentos, útiles y más bienes muebles indispensables para el ejercicio de la profesión, arte u oficio del deudor, sin limitación; y,
- c) Las máquinas, enseres y semovientes, propios de las actividades industriales, comerciales o agrícolas, cuando el embargo parcial traiga como consecuencia la paralización de la actividad o negocio; pero en tal caso, podrán embargarse junto con la empresa misma, en la forma prevista en el artículo siguiente.

Art. 169.- Embargo de Empresas.- El secuestro y el embargo se practicará con intervención del alguacil y depositario designado para el efecto. Cuando se embarguen empresas comerciales, industriales o agrícolas, o de actividades de servicio público, el ejecutor, bajo su responsabilidad, a más de alguacil y depositario, designará un interventor, que actuará como administrador adjunto del mismo gerente, administrador o propietario del negocio.

La persona designada interventor deberá ser profesional en Administración o Auditoria o tener suficiente experiencia en las actividades intervenidas, y estará facultada para adoptar todas las medidas conducentes a la marcha normal del negocio y a la recaudación de la deuda tributaria.

Cancelado el crédito tributario cesará la intervención. En todo caso, el interventor rendirá cuenta periódica, detallada y oportuna de su gestión y tendrá derecho a percibir los honorarios que el funcionario de la coactiva señale en atención a la importancia del asunto y al trabajo realizado, honorarios que serán a cargo de la empresa intervenida.

Art. 171.- Auxilio de la Fuerza Pública.- Las Autoridades Civiles y Militares están obligadas a prestar los auxilios que los funcionarios recaudadores les solicitaren para el ejercicio de su función.

Art. 173.- Preferencia de Embargo Administrativo.- El embargo o la práctica de medidas preventivas, decretadas por Jueces Ordinarios o Especiales, no impedirá el embargo dispuesto por el ejecutor en el procedimiento coactivo; pero en este caso, se oficiará al Juez respectivo para que notifique al acreedor que hubiere solicitado tales medidas, a fin de que haga valer sus derechos como tercerista, si lo quisiere.

El depositario judicial de los bienes secuestrados o embargados los entregará al depositario designado por el funcionario de la coactiva o los conservará en su poder a órdenes de éste, si también fuere designado depositario por el ejecutor.

No se aplicará lo dispuesto en el inciso primero de este artículo cuando el crédito tributario no tuviere preferencia según lo previsto en el artículo 56; pero en tal caso, el ejecutor podrá intervenir en la tramitación judicial como tercerista coadyuvante.

Parágrafo 3o.

De las tercerías

Art. 176.- Tercerías Coadyuvantes de Particulares.- Los acreedores particulares de un coactivado, podrán intervenir como terceristas coadyuvantes en el procedimiento coactivo, desde que se hubiere decretado el embargo de bienes hasta antes del remate, acompañando el título en que se funde, para que se pague su crédito con el sobrante del producto del remate.

El pago de estos créditos procederá, cuando el deudor en escrito presentado al ejecutor, consienta expresamente en ello, siempre que no existan terceristas tributarios.

Art. 178.- Tercerías Excluyentes.- La tercería excluyente de dominio sólo podrá proponerse presentando título que justifique la propiedad o protestando, con juramento, hacerlo en un plazo no menor de diez días ni mayor de treinta, que el funcionario ejecutor concederá para el efecto.

Art. 179.- (Reformado por el Art. 102 del D.L. 04, R.O. 396, 10-III-94).- Efectos de la Tercería Excluyente.- La tercería excluyente presentada con título de dominio, suspende el procedimiento coactivo hasta que el Tribunal Distrital Fiscal la resuelva, previo el trámite que este Código establece, salvo que el ejecutor prefiera embargar otros bienes del deudor, en cuyo caso cancelará el primer embargo y proseguirá el procedimiento coactivo. Si se la dedujere con protesta de presentar el título posteriormente, no se suspenderá la coactiva; pero si llegare a verificarse el remate, no surtirá efecto ni podrá decretarse la adjudicación, mientras no se deseche la tercería.

Sección 3a.

Del remate

Art. 181.- Avalúo.- Hecho el embargo, se procederá al avalúo pericial de los bienes aprehendidos, con la concurrencia del depositario, quien suscribirá el avalúo y podrá formular para su descargo las observaciones que creyere del caso.

Si se trata de inmuebles, el avalúo pericial no podrá ser inferior al último avalúo que hubiere practicado la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros o la Municipalidad del lugar en que se encuentren ubicados, a menos que se impugne ese avalúo por una razón justificada.

El avalúo de títulos de acciones de compañías y efectos fiduciarios, no podrá ser inferior a las cotizaciones respectivas que hubieren en la Bolsa de Valores, al momento de practicarlo. De no haberlas, los peritos determinarán su valor, previos los estudios que correspondan.

Art. 182.- Designación de Peritos.- El funcionario ejecutor designará un perito para el avalúo de los bienes embargados, con el que se conformará el coactivado o nominará el suyo dentro de dos días de notificado. Los peritos designados deberán ser profesionales o técnicos de reconocida probidad, o personas que tengan suficientes conocimientos sobre los bienes objeto del avalúo y que, preferentemente, residan en el lugar en que se tramita la coactiva.

El ejecutor señalará día y hora para que, con juramento, se posesionen los peritos y, en la misma providencia les concederá un plazo, no mayor de cinco días, salvo casos especiales, para la presentación de sus informes.

Art. 183.- Perito Dirimente.- De no haber conformidad entre los informes periciales, el ejecutor designará un dirimente; pero no será su obligación atenerse, contra su convicción, al criterio de los peritos, y podrá aceptar, a su arbitrio, cualquiera de los tres informes, o señalar un valor promedio que esté más de acuerdo a los avalúos oficiales o cotizaciones del mercado.

Art. 185.- Señalamiento de Día y Hora para el Remate.- Determinado el valor de los bienes embargados, el ejecutor fijará día y hora para el remate, la subasta o la venta directa, en su caso; señalamiento que se publicará por tres veces, en días distintos, por la prensa, en la forma prevista en el artículo 109. En los avisos no se hará constar el nombre del deudor sino la descripción de bienes, su avalúo y más datos que el ejecutor estime necesario.

Art. 186.- Base para las Posturas.- La base para las posturas será las dos terceras partes del avalúo de los bienes a rematarse en el primer señalamiento; y la mitad, en el segundo.

Parágrafo 1o.

Del remate de inmuebles

Art. 187.- Presentación de Posturas.- Llegado el día del remate, si se trata de bienes inmuebles, de las maquinarias o equipos que constituyan una instalación industrial, de naves o aeronaves, las ofertas se presentarán de tres a seis de la tarde, ante el Secretario de la Coactiva, quien pondrá al pie de cada una la fe de presentación correspondiente.

Art. 188.- Requisitos de la Postura.- Las posturas se presentarán por escrito y contendrán:

1. El nombre y apellido del postor;
2. El valor total de la postura, la cantidad que se ofrece de contado y el plazo y forma de pago de la diferencia;
3. El domicilio especial para notificaciones; y,
4. La firma del postor.

La falta de fijación de domicilio no anulará la postura; pero en tal caso, no se notificarán al postor las providencias respectivas.

Art. 189.- No Admisión de las Posturas.- No serán admisibles las posturas que no vayan acompañadas de por lo menos el 10% del valor de la oferta, en dinero efectivo o en cheque certificado a la orden de la Autoridad ejecutora o del respectivo organismo recaudador; tampoco las que, en el primer señalamiento, ofrezcan menos de las dos terceras partes del avalúo de los bienes a rematarse, o la mitad en el segundo, ni las que fijen plazos mayores de cinco años para el pago del precio.

Art. 190.- Calificación de Posturas.- Dentro de los tres días posteriores al remate, el ejecutor examinará la legalidad de las posturas presentadas, y calificará el orden de

preferencia de las admitidas, teniendo en cuenta la cantidad, los plazos y demás condiciones de las mismas, describiéndolas con claridad y precisión.

En la misma providencia, si hubiere más de un postor, señalará día y hora en que tenga lugar una subasta entre los postores admitidos, para adjudicar los bienes rematados al mejor postor.

Si no hubiere más de un postor, se procederá a la calificación y adjudicación en la forma prescrita en los artículos siguientes.

Art. 191.- Subasta entre postores.- El día y hora señalados en la convocatoria, el ejecutor concederá a los postores concurrentes quince minutos para que puedan mejorar sus ofertas, hasta por tres veces consecutivas. Los postores intervendrán verbalmente.

La inasistencia del postor a la subasta, se entenderá ratificación de su oferta; y a falta de todos ellos, se procederá en la forma que se indica en el artículo siguiente.

En caso de igualdad de ofertas, se decidirá por la suerte y de lo actuado en la subasta se dejará constancia en acta suscrita por el ejecutor, el actuario y los interesados que quisieren hacerlo.

Art. 192.- (Reformado por el Art. 102 del D.L. 04, R.O. 396, 10-III-94).- **Calificación Definitiva y Recursos.-** El ejecutor, dentro de los tres días siguientes a la presentación de la postura única, o del día señalado para la subasta, en el caso del artículo anterior, resolverá cual es la mejor postura, prefiriendo la que satisfaga de contado el crédito del coactivante, y establecerá el orden de preferencia de las demás.

De esta providencia se concederá recurso para ante el Tribunal Distrital Fiscal, si fuere interpuesto dentro de tres días, sea por el coactivado, los terceristas coadyuvantes o los postores calificados.

El recurso se concederá dentro de cuarenta y ocho horas de presentado; y, en igual plazo, se remitirá el proceso al Tribunal Distrital Fiscal, el que lo resolverá dentro de diez días, sin otra substanciación.

Art. 194.- Adjudicación.- Consignado por el postor preferente el valor ofrecido de contado, se le adjudicarán los bienes rematados, libres de todo gravamen, salvo el caso contemplado en este artículo, observando lo prescrito en el inciso final del artículo 174 y se devolverá a los demás postores las cantidades por ellos consignadas.

El auto de adjudicación contendrá la descripción de los bienes; y copia certificada del mismo, servirá de título de propiedad, que se mandará protocolizar e inscribir en los registros correspondientes. Los saldos del valor de las posturas, ofrecidas a plazo, devengarán el máximo de interés convencional permitido por la Ley. Para seguridad del pago de esos saldos y sus intereses, los bienes rematados quedarán gravados con hipoteca, prenda industrial o especial, según corresponda, las que se inscribirán en los respectivos Registros al mismo tiempo que el traspaso de la propiedad.

Art. 174.- Subsistencia y Cancelación de Embargos.- Las providencias de secuestro, embargo o prohibición de enajenar, decretadas por Jueces Ordinarios o Especiales, subsistirán no obstante el embargo practicado en la coactiva, según el inciso primero del artículo anterior y sin perjuicio del procedimiento para el remate de la acción coactiva. Si el embargo administrativo fuere cancelado antes de llegar a remate, se notificará al Juez que dispuso la práctica de esas medidas para los fines consiguientes.

Realizado el remate y ejecutoriado el auto de adjudicación, se tendrán por canceladas las medidas preventivas o de apremio dictadas por el Juez Ordinario o Especial, y para la efectividad de su cancelación, el ejecutor mandará notificar por oficio el particular al Juez que ordenó tales medidas y al Registrador que corresponda.

Art. 195.- Quiebra del Remate.- El postor que, notificado para que cumpla su oferta, no lo hiciere oportunamente, responderá de la quiebra del remate, o sea del valor de la diferencia existente entre el precio que ofreció pagar y el que propuso el postor que le siga en preferencia.

La quiebra del remate y las costas causadas por la misma, se pagarán con la cantidad consignada con la postura, y si ésta fuere insuficiente, con bienes del postor que el funcionario de la coactiva mandará embargar y rematar en el mismo procedimiento.

Parágrafo 2o.

Del remate de bienes muebles

Art. 196.- Subasta Pública.- El remate de bienes muebles, comprendiéndose en éstos los vehículos de transportación terrestre o fluvial, se efectuará en pública subasta, de contado y al mejor postor, en la oficina del ejecutor o en el lugar que éste señale.

Al efecto, en el día y hora señalados para la subasta, el ejecutor dará comienzo a la diligencia con la apertura del acta, anunciando por sí o por el pregón que designe, los bienes a rematarse, su avalúo y el estado en que éstos se encuentren.

Si son varios los bienes embargados, la subasta podrá hacerse, unitariamente, por lotes o en su totalidad, según convenga a los intereses de la recaudación, debiendo constar este particular en los avisos respectivos.

Art. 197.- Procedimiento de la Subasta.- Las posturas se pregonarán con claridad y en alta voz, de manera que puedan ser oídas y entendidas por los concurrentes, por tres veces, a intervalos de cinco minutos cuando menos.

La última postura se pregonará por tres veces más, con intervalos de un minuto, en la forma señalada en el inciso anterior.

De no haber otra postura mejor, se declarará cerrada la subasta y se adjudicará inmediatamente los bienes subastados al mejor postor. Si antes de cerrarse la subasta se presentare otra postura superior, se procederá como en el caso del inciso anterior, y así sucesivamente.

Art. 198.- Condiciones para intervenir en la Subasta.- Podrá intervenir en la subasta cualquier persona mayor de edad, capaz para contratar, personalmente o en representación de otra, excepto las designadas en el artículo 207 de este Código.

En todo caso, será preciso consignar previamente o en el acto, el 20% cuando menos, del valor fijado como base inicial para el remate de los bienes respectivos, y quien intervenga será responsable personalmente con el dinero consignado, por los resultados de su oferta.

Art. 199.- Quiebra de la Subasta.- Cerrada la subasta y adjudicados los bienes, el postor preferido pagará de contado el saldo de su oferta, y el ejecutor devolverá a los otros postores las cantidades consignadas por ellos.

Si quien hizo la postura no satisface en el acto el saldo del precio que ofreció, se adjudicarán los bienes al postor que le siga. La diferencia que exista entre estas posturas, se pagará de la suma consignada con la oferta desistida, sin opción a reclamo.

Art. 200.- Título de Propiedad.- Copia certificada del acta de subasta o de su parte pertinente, servirá al rematista de título de propiedad y se inscribirá en el registro al que estuviere sujeto el bien rematado según la ley respectiva, cancelándose por el mismo hecho cualquier gravamen a que hubiere estado afecto.

Parágrafo 3o.

Venta fuera de subasta

Art. 201.- Venta Directa.- Procederá la venta directa de los bienes embargados en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de semovientes y el costo de su mantenimiento resultare oneroso, a juicio del depositario;
2. Cuando se trate de bienes fungibles o de artículos de fácil descomposición o con fecha de expiración; y,
3. Cuando se hubieren efectuado dos subastas sin que se presenten posturas admisibles.

3.3.3.2. UNIDAD DE COACTIVA COMO UNIDAD AUTOSUSTENTABLE

Como se ha podido observar a lo largo de esta exposición, siempre que se inicie un proceso coactivo, habrá un valor de 10% el cual se aumente al valor a pagar por concepto de costas procesales, la intención del legislador al crear este rubro adicional, es para financiar el trabajo de las distintas personas que trabajan en un proceso coactivo pudiendo estar o no en el mismo, estas personas son:

- 1.- Abogados Directores
- 2.- Peritos
- 3.- Interventor
- 4.- Alguacil
- 5.- Depositario
- 6.- Martillador, etc.

Este 10%, debe en algunos procesos ser suficientes, para cubrir los gastos que emanen de este, en otros procesos sobra o faltaran costas para poder cubrir los gastos, lo ideal y el real punto de equilibrio es poder lograr que la Unidad de Coactiva independiente de los procesos pueda mantenerse con este porcentaje de costas procesales.

Esto significa que la Unidad de Coactivas es una unidad Auto sustentable, capaz de poder financiar y satisfacer sus propias necesidades, sin que sea un gasto para los Municipios que adopten esta unidad.

Adicionalmente, el valor de las costas procesales generan recursos a la entidad que lo recaude, la unidad puede contraer responsabilidades con terceros a fin de que sean estos quienes en nombre de la entidad recauden con mayor rapidez, para ello en el mercado común existen empresas que garantizan el cobro inmediato, esto en los casos que los distintos Municipios no deseen involucrarse en un proceso coactivo o que su personal no reúna las características suficiente para poder llevar a delante los distintos casos.

Cabe decir que esta tercerización se la puede lograr siempre y cuando exista un Reglamento Interno claro del Proceso Coactivo, y que se encuentre funcionando un departamento de Coactiva con sus debidos secretarios del proceso, de la unidad y un Funcionario Ejecutor.

3.4 PROPUESTA DE UNA NUEVA EMPRESA DE SUELO Y VIVIENDA

Merece especial mención destacar los objetivos y finalidad de la nueva empresa:

1.-El cual es organizar y administrar con criterio empresarial y finalidad social, el patrimonio municipal de bienes de dominio público y privado, a fin de incorporar al mercado de bienes inmuebles: terrenos, propiedades de tierras sueltas, solares, lotizaciones y extensiones de suelo.

2.-Obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública o privada, promoviendo y generando oferta de suelo destinado a vivienda de interés social y equipamiento, todo conforme al plan de desarrollo territorial.

3.-Obtener recursos para el cumplimiento de sus fines; y facilitar el cumplimiento de la planificación.

Nos referiremos específicamente a lo que dictamina la Ley de Régimen Municipal, pues la parte Organizativa y Administrativa queda para interpretación y direccionamiento de otras carreras profesionales, pero es necesario manifestar que en

la realización de este proyecto para su ejecución se plantea el acoplamiento de profesionales en las áreas mencionadas a fin de obtener jurídicamente, organizada y efectiva la constitución de la nueva empresa de Suelo y Vivienda.

3.4.1 VISIÓN, MISIÓN FINES Y POLÍTICAS CON RESPECTO AL SUELO Y LA VIVIENDA

Art. 197.- Naturaleza y objetivo de la empresa pública municipal.- La empresa municipal es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio y *las correspondientes contribuciones*”.

VISIÓN.- La Nueva Empresa de Suelo y Vivienda brindará eficiencia y agilidad en el servicio a través de las comisarías de suelo en lo que a conflictos de tierras o expropiación se refiere, además logrará cubrir áreas que por la falta de coordinación en la planificación se hallan desprotegidas, logrando así en la brevedad del tiempo estar a la cabeza de las empresas municipales del país.

MISIÓN.- La nueva Empresa de Suelo y vivienda será la empresa sustitutiva del conglomerado de las unidades existentes como suelo, vivienda, territorio, planificación, y otras; las que se crearen juntamente con las comisarías respectivas, para cubrir con mayor eficiencia y solvencia la gestión municipal.

FINES:

- Al manifestar que posee personería jurídica, la nueva empresa de suelo y vivienda está en capacidad de contratar, resolver y ejecutar casos que se estipulen en su jurisdicción, sobre territorio, suelo y vivienda.
- Crear una dependencia de la empresa en cada administración zonal, y las que sean necesarias considerando también las zonas donde exista la proliferación de asentamientos informales, donde la labor se hace inmediata.

Fines Programáticos:

- 1.-Favorecer el acceso a una vivienda digna para familias que carezcan de ella.
- 2.-Ayudar al mejoramiento de aquellas viviendas que no reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad y/o seguridad.
- 3.-Impulsar la rehabilitación de viviendas que necesiten su adecuación y que se encuentren situadas prioritariamente en áreas patrimoniales.
- 4.-Facilitar el suelo urbanizado para la promoción y construcción de viviendas sociales.
- 5.-Asegurar la coordinación con la planificación territorial y con la ejecución de las obras públicas para la mejora de la calidad del medio urbano.

Fines Sociales y Territoriales:

- 1.-Facilitar el acceso en propiedad a la vivienda a familias cuyos ingresos no superen los establecidos por el sistema de incentivos a la Vivienda del Estado.
- 2.-Priorizar, dentro de estos sectores, a los colectivos más desfavorecidos.
- 3.-Impulsar políticas integradas para mejorar la calidad de vida.
- 4.-Organizar a la población que se halla en arrendamiento luego de un análisis de sustentabilidad a través de un pequeño censo municipal, esta familias podrían ser el mercado cautivo de la empresa de Suelo y vivienda.

Es creada a través de ordenanza municipal, es decir el municipio ajustándose al a ley de régimen Municipal puede crear temporalmente, preventoriamente o indefinidamente empresas, a fin de dotar de de mejor servicio a la población que sirva. Para operar actuará en concomitancia a lo dispuesto por el concejo municipal, quien determina la cantidad de filiales o administraciones que requiera previo informe de la unidad creadora, en virtud de variables como el crecimiento poblacional, la densificación territorial, la migración hacia centros de desarrollo, el desalojo de territorio ,desmembración de suelo, etc.

POLÍTICAS CON RESPECTO AL SUELO Y LA VIVIENDA

En general podemos considerar tres grandes bloques de medidas para ayudar a paliar el problema de acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

La actuación directa por parte de la administración seccional, poderes públicos o instituciones privadas para la promoción, construcción y/o rehabilitación de viviendas en venta y /o alquiler para familias con menores recursos.

Este sistema requerirá de gran aporte económico por parte de las entidades comprometidas, puesto que requiere de gran inversión tanto en la logística como en la realización en si de este tipo de proyectos, más aún si se desea completar la adjudicación de vivienda realizada por el municipio en zonas recuperadas.

Esto representaría un elevado costo a la Empresa de Suelo y vivienda, de ahí que se debe coordinar primeramente mediante un análisis de calidad de ingresos antes de posesionar a las diferentes familias que habiten las zonas recuperadas.

Para dicho efecto el municipio a través de sus diferentes empresas deberá crear políticas de subsidio, para aplacar el impacto de malas decisiones en el reparto del presupuesto nacional.

Establecimiento de ayudas para facilitar la construcción y/o acceso a la vivienda. Estas ayudas pueden plantearse de dos formas diferentes, que son:

1.-Subvenciones directas a fondo perdido (no reembolsable), que la administración otorgaría para el acceso en propiedad a una vivienda. Subvenciones que pueden otorgarse al promotor a fin de reducir el precio de la vivienda, o directamente al comprador para hacer frente al pago de la vivienda. Este tipo de subvenciones, al propietario o promotor, puede también articularse para el mejoramiento o rehabilitación de inmuebles edificios viviendas.

Actualmente este tipo de ayudas es el que genera el MIDUVI con carácter general para toda la República.

2.-Traspaso de deuda de los intereses por mora generados por préstamos hipotecarios. Consiste en el abono directo por parte del organismo internacional, BID., CAF, ETC, que concede la ayuda a la comunidad que solicitaron préstamos a la entidad financiera, con el objeto de reducir las cuotas de amortización del préstamo a la familia que ha adquirido o rehabilitado la vivienda, o al promotor durante el período que dura la obra. Facilitando la accesibilidad a la adquisición o la rehabilitación de la vivienda en el primer supuesto, y mejorando la financiación a la promoción en el segundo.

3.-Actuaciones en materia de desarrollo de suelos con destino a viviendas sociales. Comprenden las gestiones necesarias para la obtención del suelo (adquisición, expropiación o convenio con los propietarios); la urbanización del suelo, bien directamente o a través del contrato con una empresa constructora; y la puesta en el mercado y venta de los solares resultantes con las condiciones y requisitos necesarios para que las viviendas que sobre ellos se construyan reúnan las características y especificaciones que la entidad promotora hubiera impuesto para garantizar el fin social de la actuación.

4.-. Intervención mediante convenios bilaterales entre gobiernos municipales de otros países a través de la asociación de municipalidades en especial en la obtención del recurso económico para la elaboración de proyectos que contemplen, entre otros, la construcción de vivienda social, así por ejemplo con la ayuda de gobiernos internacionales y los nexos realizados por las autoridades competentes se extraería recurso para tales fines, sin la necesidad que internamente se recalculen las tasas municipales en cada periodo so pretexto de revisarse, (alza de impuestos prediales, tasas municipales, alcabalas, etc.) que dificultan y causan estragos sociales por predios que el común de las personas ha adquirido con mucho esfuerzo).

5.- A las empresas privadas u organismos ajenos o más aún que sean desconocidos por alguna institución que lo identifique, que incurran en la planificación y construcción de vivienda se alce las tasas de recaudación por sobrevenición a ley de Régimen Municipal y a las Ordenanzas, en virtud que las empresas constructoras e inclusive el sistema financiero oferta sistemas de vivienda, cabe preguntarse porque se sigue sobre ofertando vivienda cara, una de las respuestas se da porque es sumamente rentable; para que estas empresas tomen conciencia y abaraten precios de venta de los inmuebles, dedicada a la proliferación de planes de vivienda, pues estas ocasiona sobre oferta, y no se justifica socialmente ninguno de estos planes, El municipio con su departamento técnico y legal debe regular la construcción de este tipo de vivienda con fines de lucros y fomentar los propios con fines sociales, a fin de no ser parte de una problemática acosante sino, ser la solución habitacional del momento.

Esto generaría mayor recurso para la municipalidad y si se presenta financiamiento directo, la municipalidad a través de la Empresa de suelo y Vivienda permanecería constantemente regulando estas políticas.

“Como elemento de juicio adicional, cabe indicar que los adquirientes de terrenos estatales reciben al término del proceso, uno de los atributos que el ordenamiento civil reconoce, y se denomina la propiedad privada tradicional”.⁴⁴

No se puede por ejemplo transferir, ni gravar el terreno, salvo expreso consentimiento de la Municipalidad, produciéndose una disgregación en el ámbito social, pues las personas con menor condición económica son las de mayor necesidad de habitabilidad, vivienda, servicios, y en especial ser propietarios de algo específico, llámase casa, vivienda, lote, o servicio, en cada uno de ellos radica la importancia que de ser posible las instancias totales se permitirá mejorar las condiciones de vida de los afectados.

⁴⁴ El otro sendero, Hernando de Soto, Pág., 53

3.4.1.1. HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE VIVIENDA

El diseño de una política de vivienda requiere definir los objetivos que se pretenden alcanzar de una forma realista. Es decir, habrá que sopesar los condicionantes y las posibilidades que existen en la situación actual en relación a cada uno de ellos.

Esta evaluación, deberá considerar aspectos tan amplios como los siguientes:

- 1.-La problemática social y económica en torno al acceso a una vivienda digna de los distintos estratos socioeconómicos de la población.
- 2.-La capacitación de inversión y/o financiamiento actual de las administraciones, adecuación de las estructuras administrativas y evaluación de sus posibilidades de gestión.
- 3.-Relaciones ínter administrativas y con el resto de agentes implicados: propietarios; promotores, tanto privados como públicos; asociaciones; entidades financieras, nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, etc.
- 4.-La articulación y coordinación de la política de vivienda con otras políticas municipales y/o estatales tales como: asistenciales, educativas, sanitarias, ecológicas y específicamente las de contenido urbanístico, dotación de infraestructura y servicios.

Estos análisis, deben contener no solamente un diagnóstico de carácter general, sino que deben analizar pormenorizadamente la situación por barrios o ámbitos muy concretos de los municipios. Estableciendo estrategias de intervención diferenciadas en el territorio, en función de la problemática y de los objetivos específicos a alcanzar.

La definición y formulación de estos objetivos podría establecerse en tres grandes apartados: objetivos programáticos, objetivos sociales y los específicos de carácter territorial.

a).-Objetivos a seguirse para la propuesta de una política de vivienda

Se intenta en este apartado avanzar, a modo de ejemplo, y sin pretender ser exhaustivo, cuales podrían ser los objetivos para la política de Suelo y vivienda. En los distintos municipios.

3.4.2. ATRIBUCIONES Y FACULTADES LEGALES

“Art. 198 Directorio.- Cada empresa pública municipal tendrá un Directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le de origen. Formarán parte del directorio por lo menos un edil y un funcionario de la administración municipal, en representación del Concejo y del Alcalde, respectivamente.”

El número de personas a intervenir será cuantificado en función de los planes a realizar a corto, mediano y largo plazo, la idoneidad le concederá al concejo calificar sobre los directivos, pues esta dirección se encargará de contratar el personal necesario, no debe permitirse la anexión de ningún tipo de delegados de organismos, asociaciones, etc. A fin de evitar la generación de intereses, no debe fomentarse la intervención de políticos de trayectoria, pues sus antecedentes políticos, incidirán en las decisiones que tome el directorio; por el contrario se solicitará la intervención de profesionales con ética comprobada y sin posibilidad de generar intereses, que se hallen en goce de derechos y sin afinidad política u organizacional.

FACULTADES POR ADOPTAR LA NUEVA EMPRESA

Para completar las atribuciones de la futura “nueva empresa” de Suelo y Vivienda se ha preparado un proyecto de ordenanza que regula la facultad expropiatoria de la

Administración municipal con relación a los solares no edificados que se encuentren en áreas urbanas o urbanizables.

Con este instrumento se busca regular la aplicación de las normas de los artículos 326, Facultad de expropiación; 330 Del precio de venta; de la Ley de Régimen Municipal, puesto que las posibilidades que presentan para intervenciones con fines de regularización de la propiedad y uso del suelo son muy amplias.

“Art.330.- Del precio de venta.- *El precio de venta de los terrenos comprenderá el valor de las expropiaciones, el de las mejoras realizadas por la Municipalidad y el de la plusvalía, en su caso.”*⁴⁵

El ejercicio de esta facultad podría dar a la empresa un papel importante en la generación de suelo para vivienda, dentro de cada municipalidad, segmentando el control y las atribuciones, es decir la empresa por una parte tendría la facultad de expropiar, buscar zonas estratégicas de suelo para el desarrollo social, que se hallen dentro de las condiciones normales, y técnicas para el adecuado uso, y en lo posible construir viviendas de tipo social, esto a su vez inclinaría la empresa al servicio colectivo, como también incrementará la recaudación por concepto de pagos e impuestos y otras tasas.

Al ofertar vivienda social, el municipio incidirá en el mercado de bienes y raíces, a la vez que coadyuvará al gobierno en su servicio de vivienda.

Para determinar el uso y la ocupación de destino del suelo se debe remitir a las condiciones que tipifiquen en la ordenanza sustitutiva a la ordenanza de zonificación No. 008 que contiene el plan de uso y ocupación del suelo (PUOS).

“Art. 1.- Definición.- El PUOS, cuya **Memoria Técnica** se incorpora a la ordenanza como anexo es el instrumento de planificación territorial que fija los parámetros y

⁴⁵ Ley de Régimen Municipal, actualizada a julio 2000, Pág. 84

normas específicas para el uso, ocupación y fraccionamiento del suelo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito”.

“Art. 3.- Objetivos.- El PUOS procura el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del DMQ, ordenando el crecimiento físico del DMQ que respete las condiciones del entorno, racionalizando la inversión pública en infraestructura y servicios y optimizando la gestión urbana”.

Cuando se produzca el crecimiento debe normarse y legalizarse la extensión de territorio a fin de poder catastrar esos terrenos, o en caso de terrenos donde ha existido la invasión debe igualarse el catastro provisional a fin de tener información en el centro de computo para generar un banco informativo de posibles legalizaciones.

“Art. 5.- Ámbito de aplicación.- Toda intervención en el uso, ocupación, utilización y fraccionamiento del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito se regirá por las determinaciones del Régimen del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, las Normas de Arquitectura y Urbanismo; y, el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)”.

“Art. 7.- Revisión.- El plan podrá ser revisado en sus contenidos cada cinco años, debiéndose realizar la primera en el año 2005 en correspondencia con la revisión del PGDT. Sin embargo de lo señalado, el contenido del plan podrá ser revisado antes de la fecha prevista exclusivamente a través de la formulación de planes parciales y especiales.”

“Art. 9.- Interpretación y aplicación.- De existir necesidad de una interpretación de las disposiciones contenidas en el PUOS la “ Ordenanza de Interpretación Definitiva” será potestad única y exclusiva del Concejo Metropolitano, para lo cual contará con el sustento de las documentaciones originales del plan y los informes de la Dirección de Territorio y Vivienda y de Procuraduría Metropolitana”.

“Art. 10.- Distribución de los usos de suelo.- Los usos de suelos definidos y clasificados en el Capítulo IV del Título I del Libro II del Código Municipal, se referencia en el Mapa B1- B y en los cuadros correspondientes que se detallan en la Memoria Técnica del PUOS”⁴⁶.

A razón que el plan de Uso y ocupación del suelo únicamente será revisado cada 5 años y la primera corresponde en el 2005 es conveniente crear o adjuntar planes parciales y especiales en los que se manifieste las diferentes convenciones de interpretación de los capítulos anteriormente citados.

Al artículo 1 que la base es técnica pero el formalismo que se de al uso, ocupación y fraccionamiento de tierras y suelo, apuntan a un proceso netamente legal, que permita ser posesionario de tal o cual parcela, lote, terreno, solar, en adelante la determinación del uso sea agrícola, protegido, comercial, etc.

Para el artículo 5 debe considerarse además que se rija a la comisaría de suelo y territorio que se cree en cada administración por decreto de creación vía ordenanza municipal y supeditada por la nueva empresa de suelo y vivienda, esta comisaría resolverá casos como invasiones, desalojos, prohibiciones de territorio y suelo, mediante la citación personalizada de las partes, propietarios de tierras e invasores.

Sobre el Art. 7, se permita llevar un control y revisión permanentes del PUOS a fin de evaluar falencias, o redefinir reglamentación, el tiempo dado es en virtud de la cantidad de problemas a resolver en el DMQ, sobre el tema de asentamientos ilegales.

En el Art. 10 aumentar: de crearse la nueva unidad de suelo y vivienda o con el nombre que se le asigne ,las comisarías de suelo, están en la obligación de emitir informes temporales y permanentes sobre la situación de los asentamientos, os que han sido resueltos , en que tiempo, cuales se hallan en tramite, tiempos estimados de resolver, para establecer metas; etc, así como su accionar en otros frentes que le

⁴⁶ Plan de uso y Regulación del Suelo del DMQ.

competen como la asignación de propiedad sobre el suelo, la legalidad de los solares, etc.

Y por otra parte llegar a convenios intermunicipales de extensión territorial, al extender la ciudad o reactivar áreas de terreno que pertenecen al municipio que hasta el momento no se le ha dado uso.

Para ello la empresa de Suelo y vivienda mantendrá convenios bilaterales con instituciones públicas y privadas (Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Colegio de Abogados, Cámara de Construcción, Cámara de Pequeña Industrial, Universidades, ONGS, etc.) para realizar proyectos de lotizaciones, viviendas, o desarrollo integral; pues tanto lotes como viviendas serian administrados por la empresa, llevando un registro de las nuevas áreas para administrar bajo proyectos.

3.4.3 CONFORMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA NUEVA EMPRESA

“Art. 199.- Calidad de los miembros del directorio.- En la elección de los miembros del directorio se tendrá en cuenta que estos reúnan condiciones mínimas de versación en la materia correspondiente al campo de servicio de la empresa y que, en lo posible, representen los diversos intereses relacionados con el respectivo servicio y con los usuarios del mismo”.

Debe aclararse que deben ser profesionales afines y que representen los intereses de la mayoría, se recepte declaración de bienes pero previa comprobación física, tangible de lo que posea antes de ser parte del directorio y luego a fin de cuantificar financieramente el crecimiento de su sueldo, comisiones, salarios, bonos, etc. Además conocer la situación familiar del miembro a fin de evitar el traspaso de dominio o compra de activos o cuentas a nombre de terceros. Se debe analizar minuciosamente a los miembros directivos pues se prevé generar mucha rotación de capital en la nueva empresa de suelo y vivienda.

“Art. 200.- Deberes y atribuciones del Directorio.- Los deberes y atribuciones del Directorio consistirán en la determinación de la política de la empresa y los objetivos y metas que se propone lograr, así como la de vigilar su cumplimiento por los funcionarios ejecutivos. Dichos deberes y atribuciones estarán reglados, en general, por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, y en particular, por la ordenanza constitutiva y por los estatutos.”

“Art. 201.- Nombramiento de Gerente.- Cada empresa tendrá un Gerente, nombrado por el Concejo, de una terna presentada por el Alcalde, de común acuerdo con el Directorio correspondiente, en cuanto fuere posible.”

“Art. 202.- Condiciones del Gerente.- *El Gerente deberá tener título universitario, reunir condiciones de idoneidad profesional y poseer la experiencia necesaria para dirigir la empresa, así como llenar los requisitos que los estatutos determinen”.*

“Art. 203.- Deberes y atribuciones del Gerente.- El Gerente es el representante legal de la empresa y el responsable ante el Directorio por la gestión administrativa de la misma, para lo cual tendrá los deberes y atribuciones suficientes para formular los programas y planes de acción, ejecutarlos, verificar su cumplimiento y rendir cuenta al Directorio, así como seleccionar el personal y dirigirlo. Dichos deberes y atribuciones estarán reglados por la *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control*, en general, y por la ordenanza constitutiva y los estatutos, en especial.”⁴⁷

Cabe señalar que los anteriores artículos citados del 197 al 203 son para la ampliación de servicios de la empresa “nueva” de Suelo y Vivienda es decir puede anexarse la unidad de suelo y vivienda existente en cada municipio, aun cuando la ley no trata ningún aspecto relativo a lo mencionado, sino que consta dentro de las atribuciones del concejo que puede permitir la fusión o anexión. Es necesario, más que el medio de integración, la relación que estas unidades tengan con la anterior o la nueva empresa de Suelo y Vivienda, de su dependencia dependerá la diligencia de estas unidades en la prestación de servicios, pues cada unidad emite informes y al no

⁴⁷ Art. 197 al 203 Ley de Régimen Municipal, actualizada a julio del 2000, Pág., 54,55

direcciona bien la entrega provocará errores en el tiempo y esto representa un gasto en el modelo administrativo a implementarse en la nueva empresa de suelo y vivienda.

La nueva Empresa de Suelo y Vivienda como manifiesta el Art.197 de la Ley de Régimen Municipal, tendrá personería jurídica y autónoma, es decir si la ordenanza municipal que se emita para la creación manifestare la fusión se hará de tal manera, caso contrario se dirimirá en concejo, la creación total de la nueva empresa, los estatutos propios que le rijan se crearan vía ordenanza y previo conocimiento del directorio municipal, porque como empresa publica perteneciente al municipio se ceñirá a las leyes generales municipales.

3.4.4 JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DE LA COMISARÍA MUNICIPAL DE SUELO

La comisaría de suelo debe crearse en función de sostener la propuesta a la necesidad de solución sobre la ilegalidad de tierras y vivienda dada en el Municipio de Quito a raíz de las invasiones desde hace algún tiempo en las zonas periféricas de la urbe las mismas que han proliferado y no se han regularizado legalmente, desacelerando el trámite, así por citar casos donde se ha demorado meses y años en la regularización de las tierras, usufructuando los representantes de estos barrios con fines “ administrativos”.

Esta reforma legal contemplaría tres puntos prioritarios para dicho efecto:

- 1 Los controles de tierras tanto urbanos como suburbanos
- 2.- informar la factibilidad de fraccionamiento y los grados de consolidación de los sectores.
- 3.- Fiscalizar una vez legalizado el barrio a los dirigentes para que a través de delegación de la Dirección de Cooperativas se nombre como interventor al Procurador Metropolitano para que en caso de que no se firme las escrituras individuales lo haga el municipio del Distrito Metropolitano a nombre de los copropietarios fraccionados, por medio de un censo determinatorio de la legitimidad de posesión.

Actualmente la Empresa de Suelo y Vivienda únicamente se dedica a planes de vivienda del Plan Quitumbe y no a considerado estos puntos anteriores, por lo que la unidad de Suelo debe pasar a formar parte de la Dirección de Territorio y esta a la nueva empresa de Suelo y vivienda.

CAPÍTULO IV.- MODELO DE APOORTE PERSONAL PARA LA LEGALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA OCUPACIÓN INFORMAL DEL SUELO Y VIVIENDA

Para este capítulo consideramos sin irnos fuera de las reglas y tomando lo tipificado ya en las ordenanzas y Ley de Régimen Municipal , la creación de la nueva empresa de Suelo y Vivienda a fin de arreglar los asuntos de territorio, legalidad de tierras y el adecuado uso que se de a los bienes inmuebles y en especial hacemos mención sobre el uso para la habitabilidad del mismo, a través de una vivienda sea esta de tipo social, o particular, con convenios de proyectos mixtos entre la municipalidad y el estado, la municipalidad y la empresa privada, o municipalidad y fundaciones, etc.

Se considera referencial el artículo que se cita pues según la Ley de Régimen Municipal hace mención sobre el tema. No se considera un orden precedente pues se sujeta a los análisis del directorio para su proceder u ordenamiento en función de lo que represente, pero sugerimos se considere el presente orden por haber utilizado aspectos específicos para luego trascender en la ordenanza general de su creación, es decir retomamos casos particulares como suelo, territorio, vivienda y luego lo general, una ley que contemple dichos aspectos.

4.1 MODELO RESOLUTIVO SOBRE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO, INCORPORANDO LA COMISARÍA DE SUELO

ANTECEDENTES

Conforme al desarrollo del proyecto de legalización del suelo establecido mediante resolución de Alcaldía: A 070, es importante establecer que con la experiencia

adquirida por la Unidad de Suelo y Vivienda, entidad pública que es encargada de revisar y calificar los expedientes, realizar inspecciones para conocimiento de la mesa institucional de trabajo, conformado por representantes de la Dirección de Avalúos y Catastros, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda y Procuraduría Metropolitana, es indispensable que se refuerce ciertas áreas que se ven debilitadas y que servirían para complementar la gestión municipal haciéndola mas eficiente y rápida. Es del caso que existen algunos barrios donde la posesión de la tierra pertenece a terceros por lo que no tienen escrituras globales de los predios donde se encuentran asentados. Y a pesar que en la Segunda Disposición Transitoria de la Resolución A 070, se ha solicitado a Procuraduría, que en el plazo de 15 días contados a partir de su promulgación, se busquen formas de solución acerca de la tenencia de la tierra por parte de los lotizadores informales, asunto que a recaído sobre las comisarías de las diferentes Administraciones Zonales para que se busque la aplicación de sanciones administrativas y judiciales por parte del Municipio; gestión que no se ha consolidado por falta de control por parte de las Comisarías Zonales y también por la carga de trabajo de las mismas para otro tipo de actuaciones, por lo que es fundamental crear en la Unidad de Suelo y Vivienda un mecanismo de sanción que complemente el trabajo con la formación de una Comisaría, únicamente para el control del suelo de esta manera descongestionamos el trabajo de las Comisarías Zonales, en tanto y en cuanto la U. S. V. Conozca por recorridos e inspeccione los lugares donde se pretende generar otros asentamientos informales, además de las denuncias de gente que a sido extorsionada por los traficantes de tierras.

La finalidad de esta propuesta es poder sancionar a los lotizadores ilegales con cuatro o cinco veces el valor de la propiedad, a través de la apertura de expedientes para poder emitir resoluciones que establezcan estas multas que sean pagadas en un plazo de 48 horas de acuerdo en lo establecido en el Art. 224 de la Ley de Régimen Municipal y lo que se establece en la Ordenanza reformativa al Código Municipal en el Registro Oficial No.- 310 de 5 de Mayo de 1998 en la sección II y III Art. II 156 y siguientes de las normas generales para el Distrito Metropolitano de Quito, con esto las multas emitidas y que no se paguen en el plazo establecido por la Comisaría de Suelo podrán convertirse en títulos de crédito una vez que se notifique a Tesorería

Municipal, así forzamos al cobro por la vía coactiva, y estaríamos facultados a embargar los predios de aquellos que tienen los títulos globales de dominio y que no quieren entregar a los poseesionarios, para lo que preventivamente se podrán establecer medidas cautelares por parte del funcionario ejecutor hacia esos predios y hacia los traficantes involucrados en el ilícito como prohibición de salida del país y congelamiento de las cuentas bancarias a aquellas compañías fantasmas que se han dedicado al negocio ilegal de tierras.

Art. 181. Sección V de los procedimientos. Registro Oficial del 5 de mayo de 1998.

De acuerdo a lo establecido en Código Municipal, Gaceta Judicial de Octubre de 1997 en el capítulo IV, De los Comisarios: Art. I 292, I 293, I 294, I 295, I 296, la Creación de una Comisaría de Control de Suelo será única y de decisiva decisión del Alcalde Metropolitano, por cuanto será quién vigile la necesidad de la creación de cuantos comisarios para el control de los reglamentos urbanos, este es el sustento legal para que la Unidad de Suelo y Vivienda, como ente encargado de regular y legalizar predios irregulares puede obtener un carácter sancionador para aquellos traficantes, que han venido extorsionando por años a los poseesionarios de predios que estarían categorizados como Programas de Interés Social o

Programas de Interés Social Progresivo, sin poder conseguir su escritura individual. Lo importante de este planteamiento es que no interrumpe la acción de las Administraciones Zonales, por cuanto con relación a la jurisdicción, puede ser de todo el Distrito y sobre todo el control particular del suelo, las referencias legales las encontramos en el Art. I 292, del Código Municipal de la Ordenanza 001 publicada en el Registro Oficial del mes de Octubre de 1997, y en la Sección III de la Normas Generales para el Distrito Metropolitano, de la Ordenanza Sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito, constante en el Título Primero del libro Segundo del Código Municipal Art. II 156, II 157, II 158, donde se especificará que la jurisdicción únicamente recaerá sobre el control de urbanizaciones de Interés Social o Interés Social Progresivo, además de acuerdo a lo establecido en el Art. I 292, inciso Segundo del Código Municipal, nos encontramos que no puede confundirse la actuación municipal por cuanto a la competencia de los comisarios radica en el que primero conoció la causa, así se encuentre fuera de los límites

territoriales por lo que únicamente este Comisario de Suelo servirá de apoyo a la gestión de los demás comisarios zonales.

Es importante mencionar que este Comisario para emitir resoluciones sancionadoras necesitará del apoyo técnico, servicios, equipos, y otros que actualmente lo tiene la Unidad de Suelo y Vivienda para que en sustento de estos informes puede emitir las providencias que generen la multas, esta referencia la encontramos en el Art. I 293, del Código Municipal de la Ordenanza 001.

La designación del Comisario Municipal será de libre albedrío del Alcalde Metropolitano, una vez que cumpla los requisitos establecidos en el Art. I 78 del Código Municipal de quién dependerá directamente por ser un Comisario a nivel del todo el Distrito Metropolitano.

Ref. Art. I 294 del Código Municipal.

Otro argumento importante del porque se debe crear esta Comisaría es el poder buscar la ayuda de jueces y Fuerza Pública para la ejecución de su función, con esto respaldamos a la U. S. V. el poder pedir ayuda y desalojo de aquellos terrenos que por encontrarse en zonas de alto riesgo o fuera del perímetro urbano pretendan posesionarse aquellos traficante de tierras, a pesar de que no existen viviendas, es decir, podemos controlar el crecimiento irregular y desorganizado de la ciudad respetando aquellas áreas fuera del perímetro urbano, además de una recuperación económica por concepto de multas, que en grandes haciendas pueden llegar a altas sumas de dinero, que en muchos de los casos puede sobrepasar el millón de dólares, dinero que podría disponer el Consejo Metropolitano para usar en beneficio de los afectados y buscar un sitio de reubicación de solares o viviendas.

La ayuda de la Fuerza Pública es importante para la gestión sancionadora que pueda tener el Comisario de Suelo, en tanto sabemos de que por medio se encuentran aquellos mafiosos de tierras que se amedrentarán una vez que sepan que ya no solo es una política municipal el control de suelo, sino también una política de Estado que deberá reforzarse mediante convenio con el Ministerio de Gobierno Ref. Art. I 292 del Código Municipal.

Este proyecto puede ejecutarse únicamente por resolución del Alcalde y como respuesta a la Segunda Disposición Transitoria de la Resolución de Alcaldía A. 070,

en consideración del Art. 224 de la Ley de Régimen Municipal, además de los Arts. : Art. II 156, Art. II 157, Art. II 158 de la sección III de las Normas Generales para el Distrito Metropolitano, conjuntamente a esto hay que generar la reglamentación del campo de acción de la Comisaría de Suelo que constará en la misma resolución; el modelo de la misma la encontramos como anexo al presente documento, así como los oficios que la Unidad de Suelo y Vivienda ha enviado a las diferentes comisarías sin contestación y peor resolución al problema de tráfico de tierras.

RESOLUCION No.-

EL ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

CONSIDERANDO

De conformidad con el **Art. 23** Numeral 20 de la Constitución Política corresponde al Estado Reconocer y Garantizar a las Personas, entre otros, el Derecho a una Calidad de Vida que Asegure la Vivienda y demás servicios Sociales necesarios.

Que de conformidad con el Art. 23 Numeral 20 de la Constitución Política corresponde al Estado: Reconocer y garantizar a las personas, entre otros el Derecho a una Calidad de Vida que asegure la vivienda y demás servicios sociales necesarios.

Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene la competencia exclusiva y privativa de regular el suelo y la adecuada ocupación del suelo, ejerciendo control sobre el mismo, conforme al mandato del Art. 2 No.- 1 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; Que la Regulación de la Ocupación Informal de Suelo en el Distrito da la multiplicidad de efectos económicos y sociales que genera, constituye uno de los problemas ciudadanos, que demanda atención permanente por parte de la Administración Metropolitana en la perspectiva de establecer y aplicar la política metropolitana de Territorio y Vivienda. Que existen numerosos trámites de regulación de Urbanizaciones de Interés Social Progresivas, que por diversas razones de nivel técnico, administrativo, o legal no han llegado al

conocimiento del Consejo Metropolitano permaneciendo en una situación de indefinición;

Que existen numerosos asentamientos donde la titularidad de dominio se encuentre en poder de lotizadores ilegales y que en la actualidad no se ha abierto expedientes que puedan determinar sanciones establecidas en el Art. 224 de la Ley de Régimen Municipal, en contra de aquellos que no han permitido la entrega de escrituras individuales a los legítimos poseedores.

Que existen asentamientos en zonas de alto riesgo y fuera del perímetro urbano sin autorización municipal, y que no existe control sobre el crecimiento desorganizado de la Urbe.

Lo que establece el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en el capítulo I V : De los Comisarios Metropolitanos en los siguientes Arts:

Art. I 292.- DE LA JURISDICCIÓN DE LOS COMISARIOS.- Los comisarios metropolitanos tendrán Jurisdicción y Competencia en la circunscripción territorial que les asigne el Alcalde Metropolitano, y conocerán sobre la infracción y demás asuntos que les compete, relacionados con el control de construcciones, calles, higiene, espectáculos públicos, áreas históricas, establecidas o que se establezcan en este código y en las leyes y ordenanzas respectivas.

En el caso de infracciones que se hubieran cometido en los límites de dos secciones territoriales, será competente el Comisario que hubiere prevenido en el conocimiento del hecho.

Art. I 293.- EJECUCION DE RESOLUCIONES.- Para ejecutar las resoluciones si fuere del caso se contratará asesoramientos técnicos, servicios, mano de obra, cuyo costo será de cargo de los infractores, si estos no pagaren su valor se emitirán los correspondientes títulos de crédito.

Art. I 294.- DESIGNACION .- El Alcalde Metropolitano definirá los comisarios que se requieran para el buen desempeño de las funciones de Justicia y Policía que la ley asigna al Municipio.

Para ser designado Comisario Metropolitano el aspirante deberá cumplir con las normas establecidas en el Art. I 78, y además, poseer título académico en la rama correspondiente.

Art. I 295.- DEPENDENCIA.- Los comisarios metropolitanos dependerán directamente del Alcalde del Distrito Metropolitano y del Consejo Metropolitano.

Que de conformidad con lo establecido en el Código Municipal libro segundo sección II de las Infracciones y Sanciones Art. II 153 .- INFRACCIONES.- son infracciones lo actos imputables sancionados por este título.

Art. II 154.- RESPONSABLES.- son responsables de las infracciones los que las han perpetrado directamente o a través de otras personas. Los que han impedido que se evite su ejecución. Los que han coadyuvado a su ejecución de un modo principal y, los que indirecta y secundariamente cooperen a la ejecución de la Infracción.

Art. II 155.- PENAS APLICABLES.- son penas aplicables a los infractores de las disposiciones de este título, sin perjuicio de imponerlas simultáneamente, las siguientes:

- A. Suspensión de la obra.
- B. Multa.
- C. Revocatoria de aprobación de planos.
- D. Revocación de permiso de construcción y,
- E. Ejecución del monto total del fondo de garantía otorgado a favor del Municipio.

Son obligaciones inherentes a los infractores, cuando han efectuado construcciones al margen de las disposiciones legales y aplicables de acuerdo al caso, la demolición de lo ilegalmente construido y la reinstitución de la construcción derrocada al estado original.

Que la sección III de la Normas Generales Para el Distrito Metropolitano Art. II 156 URBANIZACION SIN PERMISO DE CONSTRUCCION.- los que urbanicen, vendan lotes o construcciones en urbanizaciones que cuenten con planos aprobados y respeten las normas de zonificación pero que no tengan permisos de construcción serán sancionados con multa equivalente a dos veces el valor del respectivo Terreno, según avalúo hecho por el Municipio, sin perjuicio de que le Comisario Metropolitano ordene la suspensión de las obras hasta que se presente el permiso de construcción o su derrocamiento.

Art. II 157.- URBANIZACIONES SIN PLANOS APROBADOS NI PERMISOS DE CONSTRUCCION .- los que urbanicen vendan lotes o construcciones en urbanizaciones que no cuenten con planos aprobados ni permisos de construcción, serán sancionados con multa equivalente a cuatro veces el valor del terreno, según el avalúo hecho por el Municipio sin perjuicio de que el Comisario Metropolitano ordene la suspensión de las obras hasta que se presenten los planos aprobados y el permiso de construcción o su derrocamiento.

Art. II 158.- URBANIZACIONES QUE NO RESPETEN LAS NORMAS DE ZONIFICACION.- Los que urbanicen vendan lotes o construcciones en urbanizaciones que no cuenten con aprobación de los planos ni permisos de construcción, y que no respeten las normas de zonificación serán sancionados con el equivalente a cinco veces el valor del terreno, según el avalúo hecho por el Municipio sin perjuicio de que el Comisario Metropolitano ordene la suspensión de las obras y la demolición de la construcción realizada con infracción de las disposiciones de este tipo.

RESUELVE:

CREAR LA COMISARIA METROPOLITANA DE SUELO, NORMAR SU CAMPO DE ACCION Y LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MISMA

Art. 1.- Existirá la Comisaría denominada: Comisaría Metropolitana de Suelo, que será la encargada de velar por: el control y la supervisión del suelo, que se encuentra el todo el territorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 2.- Todos los organismos y dependencias Metropolitanas a través de sus funcionarios y servidores darán urgente prioridad y agilidad a los trámites e informes que con elación a los asentamientos informales puedan entregar, además de aquellos expedientes que se encuentren pendientes para su despacho con relativo ha sanciones a los lotizadores o urbanizaciones que se encentren fuera del perímetro urbano.

Art.3.- el Comisario Metropolitano de Suelo estará bajo la supervisión única de la Alcaldía que será la última instancia para resolver cualquier apelación a sus resoluciones.

Art. 4.- La Comisaría Metropolitana de Suelo, abocará conocimiento de los nuevos tramites y hará, el seguimiento de aquellos ya iniciados, liderando y coordinando todo el proceso, incluido el accionar de las demás comisarías sobre este tema para que los trámites de la materia, pasen a conocimiento y resolución del Comisario de Suelo en el menor tiempo posible.

Art. 5.- Todas las Direcciones Metropolitanos y Administraciones Zonales que conciernen del crecimiento irregular de urbanizaciones pondrán en inmediato conocimiento de la Comisaría Metropolitana de Suelo, para que se origine el expediente respectivo.

Art. 6.- Toda denuncia de empresas fantasmas y de lotizaciones informales realizadas por dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito será dirigida al Alcalde Metropolitano de Quito elaborado por el Comisario Metropolitanote Suelo que consta en anexos de este instructivo, y se pondrá en conocimiento directo de comisaría a través de ventanilla única de esta materia que se encontrara en el lugar que se ubique la Comisaría Metropolitana de Suelo.

Art. 7- La Comisaría Metropolitana de Suelo coordinará únicamente con la Unidad de Suelo y Vivienda para la conformación de expedientes de aquellos lotizadores informales que no entregaren escrituras individuales a los legítimos poseionarios de

los predios y pedirá a la misma informe técnico legal acerca de la situación de aquellos barrios que se encuentren en este conflicto o fuera del límite urbano.

Art. 8.- La comisaría seguirá los procedimientos establecidos en las leyes y códigos municipales por lo que una vez que se emitan multas por fraccionamientos ilegales tendrá que remitir en 48 horas a Tesorería Municipal, en caso de incumplimiento de pago, para que inmediatamente se emitan los títulos de crédito correspondiente.

Art. 9.- El Comisario Metropolitano asistirá a sesiones directorales para informar sobre el seguimiento de urbanizaciones ilegales, el seguimiento su trámite, y enterarse de aquellos que tienen información sobre otros que no conozcan.

Art. 10.- El campo de acción del Comisario Metropolitano será única y exclusivamente del control de la ocupación del Suelo en el Distrito, se sujetará a las ordenanzas, reglamentos, y resoluciones que los demás comisarios; solo que con la restricción de cualquier actividad que con relación al suelo no se encuentre y cumplirá con los requisitos que el Art. I 78 del Código Municipal le ordene.

Art. 11.- Las resoluciones del Comisario podrán sujetarse a todas las normas de competencia y jurisdicción que se establecen para los demás comisarios, incluso resolviendo derrocamientos en casos que contemple la ley, como ocupación de espacios públicos fuera del límite urbano o en zonas de alto riesgo.

Art. 12.- De la Competencia y Jurisdicción.- La competencia versará sobre temas relacionados sobre la ocupación de suelo y su jurisdicción será a nivel de todo el Distrito Metropolitano, y se sujetará a la aplicación de las normas de suelo como cualquier otro Comisario Municipal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Primera.- todos los funcionarios y servidores metropolitanos que tengan a su cargo trámites relativos a la ocupación informal de suelo por títulos de dominio o por no encontrarse en una situación legal que lleve a la aprobación definitiva, como programas de Interés Social o Interés Social Progresivo, remitirán de inmediato todos los expedientes a la Comisaría Metropolitana de Suelo.

DISPOSICION FINAL.

De la aplicación de esta resolución que entrará en vigencia a partir de esta fecha.

DADA.....

Es importante mencionar que para que el círculo se complemente es fundamental que en el futuro se considere la creación de una Unidad Coactiva, como se creó la de Suelo y Vivienda solo que a diferencia de U. S. V. en la mesa de trabajo institucional de esta Unidad, ya no solo existirán los representantes de Avalúos y Catastros, Dirección de Planificación y Procuraduría Metropolitana, otro miembro podría ser el Director Financiero o a su vez el Tesorero Municipal para que haga las veces de funcionario ejecutor. Por cuanto la acción de cobro será más eficaz y rápida.

De la resolución del Comisario Metropolitano se podrá presentar Recurso Administrativo y Jerárquico ante el Alcalde Metropolitano, Recurso que deberá interpretarse dentro del término de tres días contado desde la fecha de la respectiva Notificación. La Resolución del Alcalde causará Estado y únicamente podrá ser impugnado por la vía judicial.

Dentro de la Constitución Política del Ecuador se incluye como una de las obligaciones con los habitantes, brindar educación, salud, bienestar, seguridad, y vivienda, entre otros. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene la competencia exclusiva y privativa de regular el suelo y la adecuada ocupación del suelo, ejerciendo control sobre el mismo, conforme el mandato de la Constitución y la ley.

Art. 2 No. 1 de la Ley de Régimen Municipal.- La Regulación de la Ocupación Informal del Suelo en el Distrito dada la multiplicidad, de efectos económicos y sociales que genera, constituye uno de los principales problemas ciudadanos, que demanda atención permanente por parte de la Administración Metropolitana en la perspectiva de establecer y aplicar la política metropolitana de territorio y Vivienda.

Existen Numerosos trámites de regulación de Urbanizaciones de Interés social progresivas, que por diversas razones de carácter técnico, Administrativo o legal no han llegado a conocimiento del Consejo Metropolitano, permaneciendo en una situación de no estar definidos.

Existen numerosos asentamientos donde la titularidad de dominio se encuentra en poder de lotizadores ilegales y que en la actualidad no se ha abierto expedientes que puedan determinar sanciones establecidas en el **Art. 224** de la Ley de Régimen Municipal, en contra de aquellos que no han permitido la entrega de escrituras individuales a los legítimos poseedores.

“Art. 224.- Los proyectos de parcelación o lotización presentados por los interesados, previo informe de la Oficina de Planificación Física y Urbana de la Municipalidad, podrán ser aprobados o rechazados por el Concejo.

Art. 224 LRM- (Agregado por Art. 79 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82).- Si de hecho se realizaren parcelaciones o lotizaciones sin aprobación de la Municipalidad, quienes directa o indirectamente las hayan llevado a cabo o se hayan beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno y la Municipalidad podrá pedir el enjuiciamiento de los indiciados y la imposición de las sanciones correspondientes por los delitos cometidos

Art. 224 LRM- (Agregado por Art. 79 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82).- En las parcelaciones o lotizaciones no autorizadas por las municipalidades, no surtirán efecto alguno las ventas o promesas de venta realizadas por instrumento público o privado o en cualquier otra forma, y la municipalidad impondrá al vendedor o al promitente vendedor, una multa que podrá ser hasta cinco veces el valor del respectivo terreno, según avalúo hecho por la respectiva municipalidad. Las sanciones serán impuestas por el Comisario Municipal previa audiencia del inculcado a quien se le concederá un término de prueba de hasta cinco días, vencido el cual se expedirá la resolución correspondiente, de la que podrá recurrirse al Alcalde, según el numeral 38 del Art. 72”⁴⁸

⁴⁸ Art. 224 Ley de Régimen Municipal

Existen Asentamientos en zonas de alto Riesgo y fuera del perímetro Urbano sin autorización municipal y la falta de control sobre el crecimiento desorganizado de la urbe, ocasionará cuellos de botella en la administración a quien se delegue, al punto que se requerirá fortalecer el recurso humano en varias direcciones, implicando el agotamiento de recurso económico para dicho efecto.

Lo señalado referente a la ubicación de las regiones o zonas invadidas connotan gran análisis desde el punto de vista técnico legal: por la parte técnica, puede ocasionarse, desastres naturales por asentamiento de suelo, deslaves de tierra, hundimiento de suelo por rellenos mal afirmados, etc. Y por la parte legal que en caso de suscitarse tales desastres habrá demandas contra el municipio, las mismas que por condición emergente deben ser resueltas en la brevedad posible.

De las comisarías de suelo, territorio y vivienda

La comisaría llevará este nombre en función de la cobertura que realizara la nueva empresa de suelo y vivienda, lo señalado está implícito y diferenciado en los estatutos de su creación que se realizaran como proyecto de ejecución ante el concejo municipal.

Art. I .292.- de la jurisdicción de los comisarios. – Los comisarios Metropolitanos tendrán Jurisdicción y competencia en la circunscripción territorial que les asigne el Alcalde Metropolitano y conocerán sobre la infracción y *demás asuntos que les compete*, relacionados con el control de construcciones, calles, Higiene espectáculos Públicos Áreas Históricas establecidos o que se establezcan en este código y en las leyes y ordenanzas respectivas.

Dentro de las competencias de la comisaría de suelo a crearse, debe establecerse que antes de darse los permisos de construcción o urbanización, se tipifique la categoría de suelo, el uso a darse, la legalidad absoluta sobre el predio, su posesión legal, etc., para poder decidir sobre el arbitraje de tierras o posición dirimente , además debe conocerse el proyecto que en este se enmarque o configure, conforme lo disponga la

ordenanza de su creación a través de la empresa de suelo y vivienda quien será el que le dirija.

El jurídico de la comisaría de suelo intervendrá en las infracciones que se hubiesen cometido en los procesos territoriales competentes a la Administración, será de competencia absoluta del comisario que hubiere prevenido en el conocimiento del hecho, su resolución.

Art. I. 293.- ejecución de resoluciones .- Para ejecutar las resoluciones si fuere del caso se contratará asesoramientos técnico, servicios , mano de obra , cuyo costo será de cargo de los infractores, si estos no pagaren su valores se emitirán los correspondientes títulos de crédito.

Art. I. 294.- designación.- El Alcalde Metropolitano definirá los comisarios que se requieran para el buen desempeño de las funciones de Justicia y Policía que la ley asigna al Municipio.

Para ser designado comisario Metropolitano el aspirante deberá cumplir con las Normas establecidas en el Art. I . 78 y, además poseer títulos Académico en la rama correspondiente.

Art. I 295.- dependencia.- Los comisarios Metropolitanos dependerán directamente del Alcalde Metropolitano o del funcionario a quien este delegue para el efecto.

Art. I.296.- intervención de jueces y fuerza pública.- los comisarios Metropolitanos de ser necesario, solicitaran el auxilio de los Jueces de instrucción y de la fuerza pública, para el pleno cumplimiento de sus funciones específicas.

De acuerdo a lo establecido en la resolución de Alcaldía A 070 en la segunda disposición transitoria que dice : La procuraduría Metropolitana en el Plazo Perentorio de Quince días, informara sobre la pertinencia legal de la promulgación de una ley especial u otra vía jurídica posible para resolver la legalización de la actual

ocupación informal del suelo en el Distrito en los casos en que sus ocupantes no dispongan de Escrituras Públicas Globales de propiedad de los predios en que se encuentran asentados.

En la Sección V de los Procedimientos del Código Municipal Libro segundo **Art. II 80 procedimiento en caso de infracciones.-** Cuando el Comisario Metropolitano tenga conocimiento de que se a cometido alguna infracción citará al Infractor para el respectivo Juzgamiento. La citación se la realizará de conformidad con lo dispuesto en el código de procedimiento Civil en su sección III Art. 77 al 102 que habla de la citación y de la notificación.

Determinada por el comisario metropolitano la existencia de la infracción, sustanciara el proceso de acuerdo con lo establecido con el Art. 443 del código de procedimiento penal. El mismo Art. Se aplicará para el caso de las infracciones tipificadas en los Art. II .157, II.161 II.163.

De la resolución del comisario Metropolitano se podrá presentar Recurso Administrativo Jerárquico ante el Alcalde Metropolitano, Recurso Que deberá interponerse dentro del término de **tres días**, contado desde la fecha de la respectiva Notificación. La resolución del Alcalde Causará Estado y Únicamente podrá ser impugnado por la vía Judicial.

Art. II 181.- cobro mediante coactiva.- El Municipio cobrará a los infractores mediante Coactiva las Multas y Gastos que no Fueren Oportunamente pagados. Para el Efecto, la tesorería Municipal emitirá los títulos de crédito correspondientes previo la orden del comisario Metropolitano.

Que de conformidad con lo establecido en el Código Municipal Libro Segundo Sección II de Las Infracciones y Sanciones.

Art. II. 153.- infracciones.- Son Infracciones los actos imputables Sancionados por este Título.

Art. 154 .- responsables, son responsables de las infracciones los que la han perpetrado directamente o a través de otras personas., los que han impedido que se evite su ejecución los que han coadyuvado a su ejecución de un modo principal y , los que indirecta y secundariamente cooperen a la ejecución de la Infracción

Art. II. 155. penas aplicables.- Son penas aplicables a los infractores de las disposiciones de este título sin perjuicio de imponerlas simultáneamente, las siguientes:

- A. Suspensión de la obra;
- B. Multa;
- C. Revocatoria de Aprobación de planos.
- D. Revocación del permiso de construcción; y,
- E. Ejecución del monto total del fondo de garantía otorgado a favor del Municipio.

Son Obligaciones inherentes a los infractores, cuando han efectuado construcciones al margen de las disposiciones legales y aplicables de acuerdo al caso, la demolición de lo ilegalmente construido y la restitución de la construcción derrocada al estado original.

Que en la sección III De las Normas Generales Para el Distrito Metropolitano.

Art. II. 156. urbanización sin permiso de construcción. Los que urbanicen, vendan lotes o construcciones en Urbanizaciones que cuenten con planos aprobados y respeten las normas de Zonificación, pero no tengan permiso de construcción, serán sancionados con Multa Equivalente a dos veces el valor del respectivo Terreno, según el avalúo echo por el Municipio, sin perjuicio de que el comisario Metropolitano ordene la suspensión de las obras hasta que se presente el permiso de Construcción o su derrocamiento.

Art. II .157 urbanizaciones sin planos aprobados ni permiso de construcción.-

Los que Urbanicen vendan lotes o Construcciones en Urbanizaciones que no Cuenten con planos aprobados ni permiso de construcción, serán sancionados con Multa equivalente a Cuatro Veces el valor del terreno según el avalúo echo por el Municipio, sin perjuicio que el comisario metropolitano ordene la suspensión de las obras hasta que se presenten los planos aprobados y el permiso de construcción 0 su derrocamiento.

Art. II. 158. urbanizaciones que no respeten las normas de zonificación.- Los que urbanicen vendan lotes o construcciones, en Urbanizaciones que no cuenten con aprobación de los planos ni permiso de construcción, y que no respete las normas de Zonificación, serán sancionados con el equivalente a cinco veces el valor del terreno, según el avalúo echo por el Municipio sin perjuicio de que el comisario Metropolitano Ordene la Suspensión de las Obras y la demolición de la construcción realizada con infracción de las disposiciones de este titulo.

4.2 MODELO DE RESOLUCIÓN DE ALCALDÍAS LINEAMIENTOS GENERALES

Los modelos generados para el efecto de legalización de las alcaldías se dan bajo condicionamientos legales, sociales, técnicos, ambientales ,etc., todos ellos implicados en la representatividad que tienen las diferentes especialidades de la sociedad a fin de tener ciudades mas ordenadas, justas, planificadas y que protejan el ecosistema como medio para un mejor nivel de vida, sano, justo y sobre todo habitable, es decir que las ciudades que se generen en la proximidad de los años sean mas cómodas y no presenten muchas dificultades, situaciones que por el avance tecnológico, y el aumento desmedido de la población, sin políticas de crecimiento van ha ser difíciles de sobrellevar para cualquier alcalde, en si el trabajo comunitario jugará un especial papel en la coadyuva que brinde a las autoridades competentes.

Las Alcaldías mediante ordenanzas y en apoyo a los códigos municipales que se creen, juntamente con las leyes del estado, resoluciones bajo acuerdo ministerial, bajo decisiones del alcalde, buscarán en si la armonía de los estamentos que la conforman para brindar a través de ellas seguridad para una calidad de vida mejor.

Coadyuvando para dicho efecto, en búsqueda de las protecciones adquiridas sobre bienes, la ordenanza No 0085 del Nuevo Régimen del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, trata al respecto el Art. II. 6 Protección de los derechos adquiridos, manifestando:

- a) Las modificaciones posteriores a los instrumentos de planificación, no afectarán derechos reconocidos por actos administrativos anteriores; y,
- b) La revocación de actos administrativos, de los cuales hayan nacido derechos subjetivos, obligará al Municipio Metropolitano a la respectiva indemnización y la restitución del derecho violentado, aplicando el derecho de repetición al o los funcionarios responsables del perjuicio.

Acotamos que en el análisis de la propiedad sea suelo o vivienda para legalizar la propiedad se inserta la existencia de suelos o viviendas que fueron asignadas o legalizadas en administraciones municipales anteriores, estas aprobaciones según la ley no pueden reverse, anularse etc., denotamos aquí que la ley no es retroactiva, no se permite anular decretos realizados por anteriores administraciones pues existió análisis y estudios que permitieron tomar esas decisiones en función del espacio existente e incurrieron en tiempo y recursos.

Las administraciones posee comisiones de control, fiscalización y auditorias internas que por ley deben ser revisadas durante el proceso, pero por aplicabilidad se realizan luego de los períodos, esta situación permite que en caso de delitos peculatorios y/o infracciones de cohecho, los “afectados” fuguen del país, por mas juramento posesional se dictamine en la función de cargo publico administrativo.

4.3 MODELO DE RESOLUCIÓN DE ALCALDÍAS, CASO ESPECÍFICO

En este modelo acotamos las especificaciones que debe tener una ordenanza sea cual fuere el número que corresponda, el mismo que debe ser subsiguiente a las ya creadas o en su efecto una especial modificatoria, o únicamente especial.

Este modelo puede ser aplicado en cualquier municipio del Ecuador, sin carácter excluyente o independiente a su tamaño, y / o condición de distrito o normal.

ORDENANZA..... (La que en su número corresponda).

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1.- del objetivo.-

La presente ordenanza establecerá las normas y procedimientos aplicables al desarrollo de la Urbanización Municipal de..... Para viviendas en lotes con servicios básicos.

Artículo 2.- Ubicación territorial.-

Los terrenos se encuentran ubicados al..... (Ubicación norte, sur, este, oeste) de la ciudad de, en la parroquia a un costado o distancia de (Km., m) de..... (Sitio referencial).

Artículo 3.- Linderos, mensuras y áreas.-

Tiene una superficie de..... (Has, metros cuadrados.) (Unidades de área).
Aproximadamente con las siguientes medidas y linderos:

Norte (Costado Izquierdo):, 00m terrenos del Sr.....

Sur (Costado Derecho):,00m terrenos del Sr.....

Este (Frente): ...,00m terreno del Sr.....

Oeste (Atrás): ...,00m Terrenos del Sr.....

Existen casos en que los límites den con propiedad municipal o infraestructura vial, muros, zonas protegidas del municipio, obras civiles públicas, etc., se señalará en su caso la obra colindante

Artículo 4.- Antecedentes.-

En..... (mes) de(año) se proyectó la Urbanización Municipal..... cuya finalidad es(por ejemplo: dar solución habitacional a familias de escasos recursos), asentadas en zonas de alto riesgo por Dentro de esta superficie, la Municipalidad de..... Ha promovido en la actualidad..... (Cantidad en número de lotes) Lotes, que actualmente están(situación en la que se halla; siguiendo el ejemplo: habitados en el sector consolidado) y se proyecta unos..... lotes en el área desocupada actualmente.

Artículo 5.- Condiciones Ambientales.-

En este punto se considerara las condiciones medioambientales que el proyecto pone como respaldo de no afectación al medio ambiente.

Siguiendo con el ejemplo podemos mencionar que: Este tipo de proyecto se preocupará de la preservación del medio ambiente y la conservación del ecosistema, evitando la contaminación ambiental del aire y aguas, emprendiendo en la arborización e implementación de franjas verdes, cuyo cuidado será responsabilidad integra de la comunidad que habita en el sector.

De faltar a estos principios básicos de sustentabilidad ambiental, se retirará el permiso de construcción de manera temporal o indefinida, hasta que se compruebe o se recupere las afecciones en que esté contraviniendo el proyecto.

Artículo 6.- Alcance del Proyecto.-

6. 1. - Las obras adicionales de urbanización, podrán ser construidas por instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, promotores privados o por la organización comunitaria, a cuyo efecto la Municipalidad promoverá y respaldará el trabajo comunitario y familiar, así como la autogestión, reservándose el derecho al control y autorización para la ejecución de cada nueva etapa de construcción.

6. 2. - Las viviendas que se construyan sobre los terrenos mencionados deberán ajustarse a las normas técnicas y económicas establecidas por la Municipalidad y por esta Ordenanza.

Artículo 7. – De los habitantes

Los habitantes de la Urbanización Municipal..... (Nombre y sector de la urbanización), Deberán respetar las normas de convivencia, buen uso de servicios públicos y ornato establecido para tal efecto por la Muy Ilustre Municipalidad de.....

Artículo 8. - Del convenio con otras instituciones.

8. 1. - La Municipalidad de, podrá firmar convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras con o sin fin lucro, a fin de promover, promocionar y desarrollar proyectos de construcción y/o mejoramiento de viviendas o cualquier programa de interés social para la comunidad, dentro del ámbito de aplicación de esta ordenanza.

Artículo 9. - Del uso de las áreas establecidas.

9. 1. - En la Urbanización..... se deberá respetar las superficies que se han destinado para los siguientes propósitos:

- a) Áreas de viviendas en el sector consolidado.
- b) Áreas de viviendas en el sector a planificar.
- c) Áreas para uso de vías vehiculares y peatonales (Calles, Avenidas y Callejones).
- d) Áreas de uso recreativo y parques.
- e) Áreas para servicios comunitarios.

- f) Áreas para la provisión de redes de infraestructura (Agua potable, Alcantarillado, Electricidad, etc.)
- g) Áreas destinadas para protección ecológica.

9.2.- Las áreas verdes y áreas comunales se centralizan en.....Manzanas, en la **Manzana H** donde se encuentra la Iglesia y la Sala Comunal, en la **Manzana F'** donde se encuentra el comedor que se está construyendo y la guardería y en la **Manzana F** área destinada para la escuela; en la **Manzana N-5** también se mantiene el área verde que tiene forma triangular, cualquier requerimiento de equipamiento deberá ser ubicado dentro de las Manzanas aquí descritas.

Cualquier obra o infraestructura que se añada debe constar dentro del proyecto como se describe, en caso de mayor amplitud de la urbanización se hará constar de idéntica manera las manzanas y los distintos espacios con el fin a que se destinarán.

9. 3. - Los porcentajes generales de distribución de tales superficies, se han tomado de acuerdo al Reglamento Urbano Vigente.

Artículo 10. - Beneficiarios.-

Los lotes o parcelas que se desarrollen por parte de esta Municipalidad con sujeción a las normas de esta ordenanza, sólo podrán ser adquiridas por:

- a) Personas mayores de edad, que no sean propietarias de otro inmueble en este cantón, ni lo sea su cónyuge o conviviente, domiciliados en el cantón....., acreditando un tiempo de residencia de cuatro años por lo menos.
- b) Personas que por regulación urbana han sido sujetos de expropiación ó reubicación.

Artículo 11. -Los Postulantes.-

El solicitante o postulante deberá presentar en el Departamento de Desarrollo Comunitario los siguientes documentos:

- 1.-Solicitud dirigida al señor Alcalde de.....; o en caso de crear o ampliar la cobertura de la empresa de suelo y vivienda a su gerente.
- 2.-Certificado del Registrador de la Propiedad del cantón....., en la que se indique no poseer bienes, ni el postulante, ni su cónyuge o conviviente;
- 3.-Justificación de ingresos del solicitante, de su cónyuge o de su conviviente, y de los hijos que aportan para el ingreso familiar o de la persona que garantice su pago.
- 4.-Copia de la Cédula de ciudadanía del solicitante y de su cónyuge o conviviente;
- 5.-Partida de matrimonio debidamente certificado o declaración juramentada de Unión de Hecho;
- 6.-Partida de nacimiento de cada uno de los hijos;
- 7.-Y cualquier documentación adicional que el Departamento de Desarrollo Comunitario crea pertinente.

Artículo 11.1. - Del informe final

El Departamento de Desarrollo Comunitario ó los Departamentos Técnicos competentes emitirán informe para que sea analizado por el Señor Alcalde quien emitirá la aprobación respectiva.

Artículo 12. – Del grupo familiar.-

Para los efectos de esta ordenanza, se considera como grupo familiar los siguientes miembros:

- 1.-El solicitante, su cónyuge o conviviente,
- 2.-Los hijos menores de 18 años,

3.-Los padres y abuelos y los hijos de 18 años discapacitados o que se encuentren a cargo del jefe de familia.

Artículo 13. - Del precio.-

13. 1. - El precio será estipulado por la máxima autoridad administrativa del Municipio de....., y estará sujeto a los parámetros de plusvalía que fije el Departamento de Avalúos y Catastros.

13. 2. - En las personas calificadas para ser beneficiarias de los lotes podrán adquirirlo previo el pago de contado ó firma del convenio de pago a plazo del valor total del lote.

13. 3. - En los casos en que los interesados se decidan por pagos a plazo, deberán entregar una cuota de entrada mínima, el saldo correspondiente podrá ser pagado en mensualidades, cuyo plazo total no podrá ser superior a dos años contados desde la fecha de suscripción del Convenio.

Artículo 14. - Del convenio y el pago.-

14. 1. - Una vez que se hayan presentado los Documentos al Departamento de Desarrollo Comunitario y los solicitantes hayan sido calificados, los beneficiarios del proyecto procederán a suscribir con los representantes de la Muy Ilustre Municipalidad de....., un convenio mediante el cual se obligarán a pagar íntegramente el valor que esta Corporación Municipal, señale como precio del lote o parcela; para este fin se aceptarán pagos al contado o a plazos, en los términos fijados por el Concejo.

14. 2. - Los pagos se realizarán en el Departamento de Tesorería, obteniendo un recibo como único comprobante de haber cumplido las obligaciones con la Municipalidad de.....

14. 3. - Por la presente Ordenanza el Muy Ilustre Concejo de..... autoriza al Alcalde y al Procurador Síndico Municipal, o al mandatario de estos, para que con sus firmas suscriban el convenio referido en el presente artículo.

Artículo 15. - De la construcción de la vivienda.-

Se deberá construir en un plazo no mayor de dos meses contados desde la fecha de adjudicación del lote.

Artículo 16. -De la delegación y suscripción del título de propiedad.-

Por esta ordenanza el Muy Ilustre Concejo de....., autoriza a los señores Alcalde de..... Y al Procurador Síndico Municipal, una vez que ha sido cancelado el costo total del lote, para que con su sola firma transfieran el dominio de los referidos lotes y procedan a la suscripción de la escritura municipal.

Artículo 17. -De la inscripción del título.-

El beneficiario inscribirá la escritura respectiva en el Registrador de la Propiedad del cantón.....

El notario agregará como documentos habilitantes a la escritura municipal a la que se hace mención en este artículo, a más de lo que corresponde por ley, la autorización respectiva del Departamento de Planeamiento Urbano en el cual señale que el beneficiario ha cumplido con todos los requisitos exigidos por esta ordenanza.

Artículo 18. -Del patrimonio familiar.-

Los lotes adquiridos mediante este proyecto se constituyen bajo el régimen Patrimonio familiar, debiendo inscribirse dicho patrimonio en el Registro de la Propiedad, por lo tanto no podrá ser alquilado, prestado, vendido, donado o como parte de pago por el adjudicatario a terceras personas.

La Municipalidad de Manta autorizará la extinción de este Patrimonio Familiar, para efectos de constituir hipotecas sobre tales predios en seguridad de préstamos que se inviertan exclusivamente para la construcción de vivienda.

Artículo 19. -Del incumplimiento del beneficiario.-

19. 1. - Si el beneficiario del lote no cumpliera con el pago de tres mensualidades consecutivas, la Municipalidad unilateralmente dará por terminado el convenio quedando facultada a disponer del lote.

19. 2. - Si el beneficiario no cumple con el Patrimonio Familiar, la Municipalidad unilateralmente dará por terminado el convenio quedando facultada a disponer del lote.

Artículo 20. -De la construcción de la vivienda por parte de los beneficiarios.-

Las personas que hayan adquirido lotes dentro de la Urbanización..... y hayan cumplido con los requisitos de los beneficiarios, de este acuerdo legal, podrán contratar a personas naturales o jurídicas la construcción de sus viviendas, debiendo obtener el Permiso de Construcción respectivo conforme lo establece la ordenanza de edificaciones vigente.

Artículo 21. -De la entrega del título de propiedad.-

En general en todos los casos de venta de lotes a los beneficiarios del proyecto, la Muy Ilustre Municipalidad de....., no entregará el título definitivo de

propiedad del lote hasta que el beneficiario haya cancelado la totalidad del valor del terreno a esta Corporación Municipal.

URBANIZACIÓN MUNICIPAL “.....”

Normas Técnicas Generales.

Cualquier desarrollo que se lleve a cabo dentro de los predios que conforman la Urbanización Municipal....., deberá sujetarse a las disposiciones y normas contenidas en este título.

Artículo 22. - Densidad y distribución general de los usos del suelo

Para dicho artículo se aclara que las condiciones mínimas de lote se regirán a las especificaciones de cada municipio y la densidad poblacional, así en sitios que se encuentren en bajo nivel de desarrollo la cantidad o extensión en metros cuadrados variará cuantiosamente con los lotes que se hallen en zonas de desarrollo alto como las urbes principales, capitales provinciales y polos de desarrollo.

22.1. - Dimensiones de los solares

Área Consolidada:

- a) Solares medianeros: Área mínima =..... m² (en letras cantidad de metros cuadrados) y frente mínimo =.... (Cantidad en metros lineales).
- b) Solares esquineros: Área mínima =.... m² (ciento veinte metros cuadrados) y frente mínimo =... m (siete metros lineales) a calle peatonal o vehicular.

Área Nueva Planificada:

- a) Solares medianeros: Área mínima =..... m² (en letras los metros cuadrados) y frente mínimo =.....m (en letras la cantidad de metros lineales).
- b) Solares esquineros: Área mínima =..... m² (en letras los metros cuadrados) y frente mínimo =.....m (en letras los metros lineales) a calle peatonal o vehicular.

Nota: las dimensiones que se den a los terrenos en áreas y condiciones mínimas de habitabilidad serán dadas de acuerdo a la zonificación que tenga el municipio, o en su efecto se tomara la división territorial del municipio dictaminada por el concejo.

22.2. - Densidad de población e intensidad de edificaciones

- a) Densidad neta residencial: máximo..... Habitantes por hectárea.

La densidad poblacional igualmente se notificara de acuerdo a lo que establezca el municipio de acuerdo a su crecimiento censal que mantenga en los departamentos respectivos.

Para viviendas de Hormigón Armado:

- b) Ocupación del suelo por parte de la edificación en cada lote: máximo el...% (COS) para lotes medianeros y...% para lotes esquineros.
- c) Utilización del suelo por parte de la edificación en cada lote: máximo el.....%(CUS) para lotes medianeros y.... % para lotes esquineros.

Para viviendas de material mixta, caña, otro tipo:

- d) Ocupación del suelo por parte de la edificación en cada lote: máximo el% (COS) para lotes medianeros y.....% para lotes esquineros (CUS).
- e) Utilización del suelo por parte de la edificación en cada lote: máximo el..... %(CUS) para lotes medianeros y..... % para lotes esquineros (CUS).

22. 3. - Altura máxima de las edificaciones.

Para los proyectos desarrollados por la Municipalidad sean esquineros o medianeros la altura máxima será la equivalente a..... (N número de pisos en función de la zonificación) pisos.

En viviendas de otro tipo, especificando que es de..... aprobadas y que se desee proyectar una segunda planta deberá presentarse un justificativo técnico para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

De idéntica manera en caso de aprobarse más pisos se regirán al asesoramiento técnico y legal de construcción de nuevos pisos.

Artículo 23. - De los usos del suelo

En general los proyectos dentro de la Urbanización..... se sujetarán a las siguientes condiciones de uso:

23.1. - Usos permitidos: Se considerará como uso predominante el destinado a vivienda.

23.2. - El tipo de edificaciones, normas técnicas generales y/o las especificaciones que correspondan a los proyectos aprobados con sujeción a las disposiciones previstas en esta ordenanza, no podrán ser posteriormente modificados ni por el Concejo Cantonal, ni por los promotores, urbanizadores, propietarios, ocupantes o arrendatarios de los inmuebles. Esta prohibición se da para evitar que se afecte la infraestructura y debida dotación de los servicios básicos, así como la tugurización del proyecto, manteniéndose una adecuada densidad habitacional y de servicios que garanticen la calidad de vida de los habitantes de dicho proyectos.

23.3 - Usos condicionados.

23.3.1. - En un mismo solar combinado con el uso residencial solo se permitirá comercio al por menor, en un máximo del..... % (o porcentaje admitido) del área de lote.

23.4 - Usos Prohibidos – Todos los demás.

Artículo 24. - De los retiros de la edificación.

- a) En solares medianeros con frente a vías peatonales, se exigirá retiro frontal
Mínimo de..... (Cantidad) metros lineales.
Se permite el adosamiento lateral en las viviendas con paredes de ladrillo (o material especificado).

El retiro posterior será mínimo..... (Cantidad) metros lineales, (o en su efecto lo que la norma lo sujete).

En construcciones de otro tipo se exigirá retiro lateral mínimo de..... (Cantidades metros lineales), (según lo norme la ordenanza) a cada costado, para prevenir incendios masivos por fácil combustión de estos materiales. En caso de que se cambien los materiales de la construcción, se permitirá el adosamiento.

- b) En solares esquineros con frente a vías peatonales, se exigirán retiro frontal
Mínimo 2.50 metros lineales.
Retiro lateral será de mínimo..... (Cantidad en metros lineales), (metros lineales o los estipulados en cada municipio) del lindero del solar que colinde con vías.
- c) Se permiten volados frontal máximos de..... metros sobre la línea de construcción, (o lo que se estime en la ordenanza de cada cantón para zonas históricas se deberá verificar lo que especifique la norma) no permitiéndose bajo ningún concepto volados sobre las aceras.
- d) En solares colindantes con espacios verdes o áreas destinadas para equipamiento se permitirá el adosamiento, de acuerdo a los materiales de construcción de la vivienda.
- e) En casos especiales cuando el usuario posea dos lotes y la construcción ocupe ambos lotes, si la construcción es de hormigón armado se permitirá que se adose a un costado y deberá retirarse00 m en el otro costado.

Artículo 25. - Obras de urbanización y especificaciones mínimas

25. 1. - Normas de diseño vial.

- a) El Proyecto de lotes con servicios básicos, deberá respetar el trazado vial existente o previsto en la Ordenanza del Plan Regulador de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Físico Cantonal de, así como los resultantes de los planes parciales realizados para suelo urbanizable programados.
- b) Las características generales de las vías a desarrollarse al interior de los proyectos deberán acogerse a los parámetros establecidos en el Reglamento Urbano de.....

25. 2. - Normas de Equipamiento Comunitario

Dichas áreas no podrán ser ubicadas en zonas de protección de vertientes o quebradas naturales, en zonas de pendientes mayores al.....%, o en general, en áreas ambientalmente inadecuadas o que presenten riesgos inminentes o potenciales tanto para la población usuaria como para la propia infraestructura física.

La implantación del equipamiento comunitario se destinará en manzanas A, B, C, D, E, F, etc. donde se ubicarán todos los equipamientos respectivos.

25. 3. - Normas para el diseño del Sistema de Agua Potable.

Tipos de Abastecimiento

- 1) Abastecimiento a través de un sistema público de distribución.

Los anteriores parámetros dependerán de la densidad poblacional que se halle en determinado cantón y la disponibilidad de los servicios caracterizado anteriormente.

25. 4. 1. - Alcantarillado pluvial

Parámetros de diseños

- Coeficiente de escorrentía $C = \dots\dots\dots(0.60)$
- Período de retorno para colectores $\dots\dots$ años
- Período de retorno obras de protección $\dots - \dots$ años

25. 5. - Normas para el diseño eléctrico

La demanda se determinará utilizando un consumo de $\dots\dots$ kilovatios hora mes por lote.

Área para subestación eléctrica para $\dots\dots$ kv. $\dots\dots$ x $\dots\dots$ m. esquinero

Se deberá contemplar el diseño e instalación de redes secundarias de alumbrado.

25. 5. 1. - Servidumbres

- Ancho de aceras en ruta de líneas de

Alta tensión, sin cruceta. $\dots\dots$ m
- Distancia horizontal mínima, desde la línea
De alta tensión, al punto más próximo
De la vivienda, sea balcón o cubierta $\dots\dots$ m
- Distancia horizontal mínima, desde la línea de
Baja tensión, al punto más próximo de la vivienda
Sea balcón o cubierta. $\dots\dots$ m

Si el ancho de acera no le permite, se utilizará
Crucetas, para lograr la separación indicada.

- Se presentará la servidumbre para las líneas
del sistema Nacional Interconectado a cada
lado de la línea. m

25. 5. 2. - Características de alta tensión

- Ramal monofásico, hasta Amp. (..... K V A)
- Ramal Bifásico, hasta Amp (..... K V A)
- Ramal Trifásico, cargas mayores a K V A
- Material de la Postería(.H.A)
- Altura m.
- Con vanos m
- Tipo de conductores(ACSR)

25. 5. 3. - Características en líneas de baja tensión

- Ramal monofásico, hasta Amp (..... K V A)
- Material de la postería HA
- Altura m
- Con vanos m
- Tipo de conductoresASC
- Tipo de aceite autoprotegido(Monofásicos)
- Voltajev
- Capacidad KVA y KVA

25. 6. - Sistema de Recolección de Desechos Sólidos

Para la disposición final de desechos sólidos de cada vivienda, sus habitantes deberán cumplir con los programas establecidos por el Departamento pertinente.

No se permitirá la ocupación de lotes vacíos para la recolección de basura.

25. 7. - Normas de Seguridad Contra Incendios.-

Deberá dejarse previsto en el proyecto, y debidamente señalizado como parte de las obras viales, los espacios destinados para aparcamiento y accesos para vehículos contra incendios.

La distribución de las áreas residenciales deberán permitir la llegada del sistema contra incendios, en una distancia que no exceda de los..... metros desde una vía vehicular.

Artículo 26. - De las edificaciones

26. 1. - Para los efectos de esta ordenanza, la vivienda deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Un área mínima de construcción de sesenta metros cuadrados.
- Esta vivienda básica tendrá al menos una unidad sanitaria constituida por un baño que incluya un inodoro y una ducha.
- Incluirá también el área para una cocina con un lavadero para cocina y exteriormente un lavadero de ropa.
- La estructura de la vivienda será de hormigón armado, bloque, mampuestos de arcilla, cemento, etc., capaz de resistir técnicamente las inclemencias del tiempo y el deterioro del tiempo.
- Las paredes exteriores podrán ser de bloques de cemento o arcilla, pudiendo utilizar también otros materiales que cumplan condiciones de resistencia mínima para dicho efecto.
- En el caso de las viviendas con paredes exteriores de materiales nuevos o en base de maderas deberán retirarse por lo menos un metro a cada costado por seguridad, para evitar un incendio masivo en caso que se presente.

- Se podrá utilizar enlucido en las paredes de caña para aislarlas.

26. 2. – Normas de Arquitectura.

- Todo espacio habitable destinado a: Dormitorio, sala comedor y cocina; será ventilado e iluminado en forma natural, es decir recibirá luz y aire desde el exterior directamente.
- El área mínima de ventanas será el% de la superficie de piso de cada ambiente, y la ventilación corresponderá al menos al% del área de la ventana.
- Los baños recibirán ventilación directa desde el exterior, mediante ventanas altas de mínimo 0.30 m² o por medios mecánicos con tubos de diámetro mínimo de mm.
- En viviendas con cielo raso horizontal la altura mínima para los espacios habitables será de m, medidos desde el piso terminado al cielo raso.
- Para el cálculo del cubitaje de aire en los dormitorios, se tomará en cuenta un mínimo dem³ por persona.
- La dimensión mínima de puertas:
 - Puerta de entrada principalm. de alto y m. de ancho
 - Puerta de dormitorios y cocina:m de alto y m de ancho.
 - Puertas de baño: m de alto y m. de ancho.
- El ancho mínimo de área de circulación será de m.
- Las escaleras tendrán una huella de cm. y contrahuella de cm.
- No se permitirá registro de vista a solares colindantes.

Artículo 27. - Para la construcción de cualquier edificación o remodelación de las edificaciones ya existentes se requerirá el permiso de construcción otorgado por la Dirección de Planeamiento Urbano.

Artículo 28. - De los casos especiales:

28. 1. - Las edificaciones a realizarse en solares en pendiente deberán respetar la topografía del terreno adaptándose en forma ordenada al perfil natural del mismo, para lo cual el diseño arquitectónico deberá contemplar la construcción en terrazas.

28. 2. - En los retiros colindantes con los terrenos vecinos no podrán realizarse movimientos de tierra con maquinarias, ya que al hacerlo lo debilita, por la adaptación del nivel original en el lindero con el vecino al de la nueva edificación se lo hará en forma escalonada.

Artículo 29. – En el área que se encuentra junto a la Vía de Circunvalación se debe plantear alternativas de soluciones de vivienda que se integren al medio y que representen una buena perspectiva para la ciudad, se conviertan en un eje visual agradable para todas las personas que tomen esta vía y se encuentran con una pintoresca ciudad; al ser la Vía de Circunvalación uno de los accesos de la ciudad se debe proyectar como un eje paisajístico y no convertirlo en un punto de vista deprimente al ingresar a la ciudad.

De las infracciones y sanciones

Artículo 30. - Del Juzgamiento.-

El juzgamiento a las infracciones urbanísticas o de edificaciones suscitadas por incumplimiento a lo establecido en esta ordenanza, serán juzgadas y sancionadas por uno de los Comisarios Municipales del Cantón, en lo pertinente, quienes de requerirlo podrán solicitar informes previos a las Direcciones Municipales correspondientes.

Las sanciones establecidas en la presente ordenanza, como las acciones civiles, administrativas y penales motivadas por el incurrimento a las infracciones determinadas en este cuerpo legal, podrán ser aplicadas sin perjuicios a las establecidas en otras leyes u ordenanzas municipales.

Las infracciones cometidas por el incumplimiento a disposiciones contenidas en otras leyes u ordenanzas, serán sancionadas conforme lo establecen dichas disposiciones legales, sin perjuicio de las establecidas en esta ordenanza.

Artículo 31. - Para el cálculo de las multas, establecidas en esta ordenanza, se tendrá como referencia los valores que para los distintos tipos de construcción haya sido aprobado para cada proyecto.

Artículo 32. - El promotor y el constructor serán solidariamente responsables ante esta corporación Municipal por el acometimiento de las siguientes infracciones:

- a) Construcciones que no cuenten con el respectivo permiso de construcción y/o que se hayan realizado sin respetar las normas de edificación establecidas en esta ordenanza.
- b) Realizar obras menores sin las respectivas autorizaciones; y,
- c) Edificaciones en las que se ha intensificado el área de construcción excediendo las normas relativas al COS y CUS y a la densidad establecida en esta ordenanza.

Serán sancionados con la paralización inmediata de la obra, procediéndose a la imposición de una multa equivalente al diez por ciento de lo construido y a la demolición de la obra, la cual se realizará conforme lo establezca la Ordenanza de Edificaciones del cantón

La responsabilidad solidaria establecida en el primer inciso de este artículo, así como las sanciones determinadas en el inciso anterior, se extenderá al propietario de lotes con servicios y al constructor, que incurran en las infracciones señaladas.

Artículo 33. - La presentación de documentación en la que existiera adulteración o existiera falsedad en su contenido, se sancionará con una multa de dólares al infractor, procediéndose además a la revocatoria de todas las autorizaciones otorgadas, sin perjuicios de efectuar las sanciones administrativas correspondientes a los funcionarios responsables de dichas autorizaciones.

Artículo 34. - Si se ocasionaren daños a bienes de uso público, tales como calzadas, bordillos, aceras, parterres, parques, etc., el infractor estará obligado a la restitución o reposición definitiva del daño causado, dentro de un plazo de quince días posteriores de realizada la notificación. En caso de incumplimiento de esta obligación, la reposición o restitución lo realizará la Dirección de Obras Públicas Municipales debiendo cancelar dicho costo el infractor con un recargo del por ciento.

Artículo 35. - Si el promotor no cumple con lo establecido en esta ordenanza quedará inhabilitado para promover o constituir directa o indirectamente a través de compañías y sociedades vinculadas y para obtener permisos para promover o constituir urbanizaciones bajo cualquier programa.

Disposiciones Finales

Esta Ordenanza regirá para todos los proyectos referentes a lotes ubicados dentro de la Urbanización Municipal....., la misma que para sus efectos y aplicación, prevalecerá sobre las demás ordenanzas.

De la vigencia.-

Esta Ordenanza entrará en vigencia luego de su publicación en uno de los diarios de mayor circulación de la ciudad de.....

4.4 CREACIÓN Y REFORMA DE ORDENANZAS PARA LA LEGALIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES.

PROYECTO DE REFORMA A LA ORDENANZA A 070

Conforme al desarrollo del proyecto de legalización del suelo establecido mediante resolución de Alcaldía A 070 es importante establecer que con la experiencia adquirida por la Unidad de Suelo y Vivienda, entidad publica que es la encargada de revisar y calificar los expedientes, realizar inspecciones para conocimiento de la mesa institucional de trabajo conformado por representantes de la Dirección de Avalúos y Catastro, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda y Procuraduría Metropolitana, es indispensable que se refuerce ciertas áreas que se ven debilitadas y que servirían para complementar la gestión municipal haciéndola mas eficientes y rápida. Es del caso que existen algunos barrios donde la posesión de la tierra pertenece a terceros por lo que no tienen escrituras globales de los predios donde se encuentran asentados. Y a pesar que en la Segunda disposición transitoria de la resolución A 070 se a solicitado a procuraduría que en el plazo de 15 días contados a partir de la promulgación de la misma se busque formas de solución acerca de la tenencia de la tierra por parte de los lotizadotes informales, asunto que a recaído sobre las comisarías de las diferentes Administraciones Zonales para que se busque la aplicación de sanciones Administrativas y judiciales por parte del Municipio; gestión que no se han consolidado por falta de control por parte de las Comisarías Zonales y también por la carga de trabajo de las mismas, para otro tipo de actuaciones, por lo que es fundamental crear en la Unidad de Suelo y Vivienda un mecanismo de sanción que complemente el trabajo con la formación de una **Comisaría únicamente para el control del suelo** de esta manera descongestionamos el trabajo de las comisarías zonales en tanto y en cuanto la empresa de Suelo y Vivienda a conocido por recorridos e inspecciones los lugares

donde se pretende generar otros asentamientos informales, además de las denuncias de gente que a sido extorsionada por los traficantes de tierras.

La finalidad de esta propuesta es poder sancionar a los lotizadores ilegales con cuatro o cinco veces el valor de la propiedad, a través de la apertura de expedientes para poder emitir resoluciones que establezcan estas multas y que sean pagadas en un plazo de 48 horas de acuerdo a lo establecido en el Art. 224 de la ley de Régimen Municipal y lo que se establece en la Ordenanza reformativa al código municipal en el registro Oficial No.- 310 del 5 de Mayo de 1998 en la Sección II y III Art. II 156 y siguientes de las Normas Generales para el Distrito Metropolitano, con esto las multas emitidas y que no se paguen en el plazo establecido por la Comisaría de Suelo podrán convertirse en títulos de crédito una vez que se notifique a tesorería Municipal así forzamos al cobro por la vía Coactiva, y estaríamos facultados a embargar los predios de aquellos que tienen los títulos globales de dominio y que no quieren entregar a los posesionarios, para lo que preventivamente se podrán establecer medidas cautelares por parte del funcionario ejecutor hacia esos predios y hacia los traficantes involucrados en el ilícito con prohibición de enajenar, prohibición de salida del país y congelamiento de las cuentas bancarias a aquellas compañías fantasmas que se han dedicado al negocio ilegal de tierras Art. 181. Sección V de los procedimientos Registro Oficial del 5 de Mayo de 1998.

De acuerdo a lo establecido en el Código Municipal Gaceta Judicial de Octubre de 1997 en el Capítulo IV de los Comisarios Art. I 292, I 293, I 294 ,I 295 ,I 296, la creación de una comisaría de control del suelo será única y exclusiva decisión del Alcalde Metropolitano por cuanto será quien vigile la necesidad de la creación de cuantos comisarios sea necesario para el control de los reglamentos Urbanos, este es el sustento legal para que la Unidad de suelo y Vivienda, como ente encargado de regular y legalizar predios irregulares pueda obtener un carácter sancionador a aquellos traficantes, que han venido extorsionando por años a los posesionarios de predios que estarían categorizados como programas de interés social o programas de interés social Progresivo, sin poder conseguir su escritura individual, lo importante de este planteamiento es que no interrumpe la acción de los Comisarios de las

Administraciones Zonales por cuanto con relación a la jurisdicción puede ser de todo el distrito y sobre el control particular del suelo las referencias legales de esto lo encontramos en el Art. I 292 del Código Municipal de la Ordenanza 001 Publicada en el Registro Oficial el mes de Octubre de 1997 y en la Sección III de la Normas Generales para el Distrito Metropolitano, de la Ordenanza Sustitutiva de la reglamentación Metropolitana de Quito constante en el título primero del libro segundo del Código Municipal Art. II.156, II 157, II 158, donde se especificará que la jurisdicción únicamente recaerá sobre el control de urbanizaciones de Interés social o interés Social Progresivo, Además de acuerdo a lo establecido en el Art. I 292 inciso segundo, del código Municipal nos encontramos que no puede confundirse, la actuación municipal por cuanto la competencia de los comisarios radica en el que primero conocido la causa así se encuentre fuera de los límites de secciones territoriales por lo que únicamente este comisario de Suelo servirá de apoyo a la gestión de los demás comisarios Zonales.

Es importante mencionar que este comisario para emitir resoluciones sancionadoras necesitará del apoyo técnico, servicios equipos, y otros, que actualmente lo tiene la Unidad de Suelo y Vivienda, para que en sustento de estos informes pueda emitir las providencias que generen las multas, esta referencia la encontramos en el Art. I 293 del Código Municipal de la Ordenanza 001.

La Designación del Comisario Municipal será de libre albedrío del Alcalde Metropolitano, una vez que cumpla los requisitos establecidos en el Art. I 78 de l Código Municipal de Quien dependerá directamente por ser un comisario a nivel de todo el Distrito Metropolitano. Ref. Art. I.294 del código Municipal.

Otro argumento importante del por que se debe crear esta comisaría es el poder buscar la ayuda de jueces y fuerza publica para la ejecución de su función con esto respaldamos a la empresa de Suelo y Vivienda el poder pedir ayuda y desalojo a aquellos terrenos que por encontrarse en zonas de alto riesgo o fuera del perímetro urbano, pretenden posesionarse aquellos traficantes de tierras a pesar de que no existen viviendas, es decir podemos controlar el crecimiento irregular y

desorganizado de la ciudad respetando aquellas áreas fuera del perímetro urbano, además de una recuperación económica por concepto de multas que en grandes haciendas puede llegar a sumas de dinero que en muchos de los casos puede sobrepasar el Millón de Dólares, dinero que podrá disponer así el consejo metropolitano, usarse en beneficio de los afectados para buscar un sitio de reubicación de solares o de viviendas.

La ayuda de la fuerza pública es importante para la gestión sancionadora que pueda tener el comisario de suelo en tanto sabemos que de por medio se encuentra aquellos mafiosos de tierra que se amedrentan una vez que se sepa que ya no solo es una política Municipal el Control del Suelo sino también una política de estado, que deberá reforzarse mediante convenio con el ministerio de gobierno Ref. Art. I 296 del Código Municipal.

Este proyecto puede ejecutarse únicamente por resolución del alcalde y como respuesta a la segunda disposición transitoria de la resolución de Alcaldía A 070, en consideración del Art. 224 de la Ley de Régimen Municipal, además de los Art. II 156, Art. II 157 II 158 de la sección III de las Normas Generales para el Distrito Metropolitano, conjuntamente a esto hay que generar la reglamentación del campo de acción de la comisaría de suelo que constara en la misma resolución ;el modelo de la misma lo encontramos como anexo al presente documento, así como los oficios que la Unidad de Suelo y Vivienda a enviado a las diferentes comisarías si contestación y peor resolución del problema de tráfico de tierras.

Es importante mencionar que para que el círculo se complemente es fundamental que en el futuro se considere la creación de una Unidad Coactiva como se creo la de Suelo y Vivienda solo que a diferencia de la empresa de Suelo y Vivienda en la mesa de trabajo institucional de esta unidad ya no solo existirán los representantes de Avalúos y Catastros, Dirección de Planificación y Procuraduría Metropolitana, otro miembro podría ser el Director Financiero o a su vez el tesorero municipal para que haga las veces de funcionario ejecutor. Por cuanto la acción de cobro será más eficaz

y rápida, a continuación pongo en consideración lo que podría ser el proyecto de la Unidad Coactiva.

4.5 BASE LEGAL PARA LA CREACIÓN DE LA COMISARÍA DE SUELO

Para efecto de la creación de una comisaría que analice específicamente los casos de suelo, los suelos existentes aún en el cantón Quito y los que posiblemente se habiliten por objeto de creación de los límites de la región, y en los diferentes cantones del país, por su aplicabilidad variada es necesario que se considere un plan especial para el caso y sea mocionado como proyecto para creación de la comisaría de suelo.

Por ejemplo:

4.5.1 NORMATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA COMISARÍA METROPOLITANA DE SUELO, ACCIÓN Y PROCEDIMIENTOS.

Primero.- De su constitución y su funcionamiento, sería competencia de esta unidad velar por la integridad de los activos municipales y de la propiedad privada a fin de evitar la invasión de los mismos en plazo del tiempo, su formación se realizará anexa a la empresa de Suelo y Vivienda.

Segundo.- De su creación.- es competencia del alcalde metropolitano o del alcalde municipal, la creación mediata, y puede el concejo declarar la creación de la misma bajo proyecto.

Tercero.- de los objetivos.

a.- Incorporar investigación sobre nuevos sistemas de recopilación de información sobre calidad de suelo, cantidad de suelo, es decir características, posibles usos, y condiciones de expropiación del suelo.

b.- Admitir la intercomunicación con centros de estudios de catástrofes ambientales para poder gozar de la libre ejecutabilidad de sanciones en solares que admitan riesgo constructivo.

c.- legalizar las diferentes asociaciones o grupos de personas juntamente con instituciones sociales, a fin de evitar caer en situaciones de doble decisión institucional, (caso INDA – municipio), esto con el fin de que nuevas organizaciones a reagruparse, gocen de la autorización y pueda de manera organizada y planificada reubicarse los nuevos asentamientos informales.

d.- Mediante competencia jurídica, podrá designar comisiones investigativas de nuevos asentamientos humanos, a fin de estar continuamente informando sobre las condiciones de legalidad de suelo, a fin de evitar enfrentamientos sociales en la comunidad.

e.- Establecer las zonas posibles de reactivación turística, industrial, comercial, etc., a fin de coordinar con las demás unidades municipales sobre el ordenamiento urbano y crecimiento con desarrollo sostenido.

Cuarto.- de su operación.

Al citar la forma de operar de esta comisaría competirá de forma legal aclarar las dificultades que se presente en la legalización de tierras, solares y áreas expropiadas para el desarrollo de usos de suelo, además que deberá canalizar el cumplimiento de las ordenanzas, de su creación y de su potestad.

Para dicho efecto se resuelve:

Art. 1. Existirá la comisaría denominada Comisaría Metropolitana de Suelo que será la encargada de velar por el control, la supervisión del Suelo que se encuentra en todo el territorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 2. Todos los Organismos y dependencias metropolitanas, a través de sus funcionarios y servidores darán urgente prioridad y agilidad a los trámites e informes que con relación a los asentamientos informales puedan entregar, además de aquellos expedientes que se encuentren pendientes para su despacho relativo con sanciones a los lotizadores informales o Urbanizaciones que se encuentren fuera del perímetro urbano.

Art. 3. El Comisario Metropolitano de Suelo estará bajo la supervisión única de Alcaldía quien será la última instancia par resolver cualquier apelación a sus resoluciones.

Es necesario que esta comisaría no este supeditada por una instancia de mayor grado sino directamente por la Alcaldía, en reuniones que se estime conveniente a fin de no entremezclar criterios que la comisaría tiene claridad de exponer ante la autoridad municipal, en virtud de llevar a efecto previo análisis minucioso de los casos.

Art. 4. La Comisaría Metropolitana de Suelo, avocará conocimiento de los nuevos trámites, y hará el seguimiento de aquellos ya iniciados, liderando y coordinando todo el proceso, incluido el accionar de las demás comisarías sobre este tema, para que los trámites de la materia, pasen a conocimiento y resolución del comisario de suelo en el menor tiempo posible.

Para dicho efecto las personas que se hallen en determinado sitio asentadas deben consolidarse como asociación agrupación barrial, a fin de no estropear las conversaciones, sino que de manera organizada formen una directiva y que sea esta la interlocutora de las voces de los representados.

Art. 5. Todas las Direcciones Metropolitanas y Administraciones Zonales que conocieren del crecimiento irregular de Urbanizaciones pondrán en inmediato conocimiento de la comisaría Metropolitana de suelo para que inmediatamente se origine el expediente respectivo.

Es necesario que exista coordinación entre las personas que trabajen en esta comisaría y la empresa de catastros a fin de reubicar y destinar personal que negocie con las irregularidades a fin de evitar en la posterior el desalojo de las distintas personas e inclusive en la peor de las condiciones el desalojo de viviendas provisionales, pues existe la figura legal de apelar a los derechos humanos, que en muchos caso en determinadas partes y regiones de urbes desarrolladas se han

generado como latifundios , zonas peligrosas, llegando a enfrentamientos sociales de gran peso y magnitud a la imagen de la municipalidad. De ahí que se analice delicadamente estos asuntos con personas informales.

Art. 6. Toda denuncia de empresas fantasmas y de lotizaciones informales realizadas por dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, será dirigida al Alcalde Metropolitano de Quito, en formulario elaborado por el Comisario Metropolitano de Suelo que consta en anexo de este instructivo. Y se pondrá en conocimiento directo de comisaría a través de ventanilla única de esta materia que se encontrara en el lugar que se ubique la comisaría Metropolitana de Suelo.

Para dicho efecto se coordinaran con la nueva empresa de Suelo para que se forme una comisión investigadora de lotizaciones y urbes que se hallan en propósito de ser invadidos, invadidas por el momento o en trámites de legalización, esta comisión permanecerá en el sitio constantemente a fin de estar informando sobre los avances que se realicen de las negociaciones entre moradores e institución.

Art. 7. La comisaría Metropolitana de Suelo coordinara directamente con la Unidad de Suelo y Vivienda para la conformación de expedientes de aquellos lotizadores informales que no entregaren escrituras individuales a los legítimos poseionarios de los predios, y pedirá a la misma informe técnico legal acerca de la situación de aquellos barrios que se encuentren en este conflicto o fuera del limite Urbano.

Art. 8. La Comisaría seguirá los procedimientos establecidas en las leyes y códigos municipales por lo que una vez que se emitan multas por fraccionamientos ilegales tendrá que remitir en 48 horas esta a Tesorería Municipal en caso de incumplimiento de pago para que inmediatamente se emitan los títulos de crédito correspondientes.

Art. 9. El Comisario Metropolitano asistirá a las sesiones directorales para informar sobre el seguimiento de urbanizaciones ilegales el seguimiento y su trámite e informarse de aquellos que tengan información sobre otros que no conozca.

Art. 10. El campo de acción del comisario Metropolitano será única y exclusivamente del control de la ocupación del suelo en el Distrito, se sujetara a las ordenanzas reglamentos y resoluciones que los demás comisarios, solo que con la restricción de cualquier actividad que con relación al suelo no se encuentre y cumplirá con los requisitos que el Art. I 78 del Código Municipal le ordene.

Art. 11. Las resoluciones del comisario podrán sujetarse a todas las normas de competencia y jurisdicción que se establece para los demás comisarios incluso resolviendo derrocamientos en casos que contemple la ley como ocupación de espacios públicos, fuera del límite urbano o en zonas de alto riesgo.

Art. 12. De la Competencia y Jurisdicción .- La Competencia versara sobre temas relacionados a la ocupación del suelo y su jurisdicción será a nivel de todo el Distrito Metropolitano y se sujetará a la aplicación de las normas del suelo como cualquier otro comisario municipal.

Disposiciones Transitorias

Primera.- Todos los funcionarios y servidores metropolitanos que tengan a su cargo trámites relativos a la Ocupación informal del suelo por títulos de dominio o por no encontrarse en una situación legal que lleve a la aprobación definitiva como programas de interés social o interés social progresivo, remitirán de inmediato todos los expedientes a la Comisaría Metropolitana de Suelo.

Segunda.- La Comisión Metropolitana de Suelo, organizará, analizará, dictaminará las situaciones en función de cada caso, y la gravedad del mismo por afán de tiempo resolverá los de menor complejidad, debiendo remitir el informe de los aprobados y en reunión de concejo metropolitano los casos que por falta de argumentos de cualquier clase se revean en dictámenes o abstención.

Tercera.- En el caso de reverse o de abstenerse la comisión de suelo se optará a formar un equipo de consultores internos y externos que analicen el caso, y se pronuncien sobre el caso.

Las demás disposiciones que se vean necesarias crearlas por casos específicos, deberán registrarse en estas disposiciones transitorias como ampliatorias o nuevas a las anteriores.

Disposición Final

De la Aplicación de esta Resolución que entrará en vigencia a partir de esta fecha.

Para efecto de crear la comisaría de suelo es necesario conocer la existencia del proyecto de legalización de la ocupación del suelo, existente como proyectote tenencia de suelo, cuya parte introductoria se remite a su análisis y a su problemática.