

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR

ADJUNTÍA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA NATURALEZA

CUESTIONARIO PARA LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE UNA VIVIENDA ADECUADA

Dirección General de Política Pública

María Fernanda Álvarez Alcívar
Sebastián Insuasti Moreta
Jorge Luis Sánchez Riofrío

Requerimiento de la Relatoría Especial sobre una Vivienda Adecuada

Aprobado por: Patricio Benalcázar – Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Noviembre de 2014
Av. De la Prensa N54-97 y Jorge Piedra
PBX: (593) 02 382 9670

Mandato de la Relatoría especial sobre el derecho a una vivienda adecuada

En el presente cuestionario se presenta la información disponible en la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE), como Institución Nacional de Derechos Humanos, cuyo rol es la protección, promoción y tutela de los derechos de las y los habitantes del Ecuador y de las y los ecuatorianos residentes en el extranjero.

En este sentido, la DPE al pertenecer a la Función de Transparencia y Control Social, no es rectora, ni ejecutora de políticas públicas; en tal virtud, varias de las preguntas se responden desde el plano normativo, dado que, la información de cómo se opera en la práctica, en el caso ecuatoriano, recae en los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en los Ministerios Ejecutores de planes programas y proyectos.

A. Distribución de responsabilidades en relación con el derecho a una vivienda adecuada

- Por favor identifique el (los) nivel(es) de gobierno (nacional, provincial o estatal, municipal) que tiene(n) la responsabilidad primordial en los siguientes temas (en caso de que la responsabilidad sea compartida, sírvase indicar más de una casilla):**

	Nacional / Federal	Provincia l/ estatal	Municipal	Nota explicativa
Programa de vivienda	X	X	X	
Programa de asistencia social (ej: bonos individuales, subsidios para alquiler o vivienda)	X			
Alquiler y protección de seguridad de la tenencia	X			
Infraestructura y servicios (ej: agua, saneamiento, electricidad)			X	
Discriminación en vivienda				Los casos que se tiene en conocimiento no son por discriminación.

- ¿Cuál es la base formal para la distribución de responsabilidades? Por favor señale el(los) artículo(s) específico(s) y, de ser posible, envíe una copia o un enlace:**

Constitucional

<http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>

- El artículo 261 de la Constitución de la República establece que la rectoría de las políticas públicas en materia de vivienda es competencia exclusiva del gobierno central.
- El artículo 375 de la mencionada Norma, determina la competencia compartida entre el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la garantía del derecho a la vivienda. En este mismo artículo se recalca que el gobierno central ejercerá la rectoría para la “planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda”.
- El artículo 376 ídem, con la finalidad de hacer efectivo el derecho a la vivienda y al hábitat, establece la facultad de los GADs municipales, de “expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley”

Legislación nacional -orgánica-, o estrategia nacional de vivienda

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf

- El artículo 54 literal i) del COOTAD establece como una de las funciones de los GADs (gobiernos autónomos descentralizados) municipales, el “implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social”.
- El artículo 41 establece la competencia de los GADs provinciales, en el área rural.
- El artículo 54 establece la competencia de los GADs municipales, en el territorio cantonal.
- El artículo 84 determina la competencia del Gobierno del Distrito Autónomo Metropolitano en el territorio metropolitano.
- El artículo 31, literal g) señala que el GAD regional tiene entre sus funciones, el: “dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda [...] en su respectiva circunscripción territorial”.
- El artículo 147, establece que el ejercicio de la competencia en materia de hábitat y vivienda corresponde a todos los niveles de gobierno. En tal virtud, tanto el gobierno central como los gobiernos sub nacionales deben garantizar “el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna”.
- El artículo 446 determina la facultad de los GADs de expropiar, con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social.

3. **¿Qué papel tiene el gobierno central en relación con la vivienda y otros programas relacionados? ¿De qué manera se estructura el cumplimiento del derecho a la vivienda entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno? Sírvase, de ser posible, enviar ejemplos concretos sobre la manera en que operan y los mecanismos de cumplimiento existentes.**

Como se señaló, la Constitución de la República establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas en cuanto a políticas de vivienda (Art. 261.6). Asimismo en el Art. 375, la Carta Magna señala que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna; además el Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Dentro de este marco normativo, el Estado ecuatoriano creó en el año de 1992, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)¹ para ejercer la rectoría y formular normas, políticas, directrices, planes, programas y proyectos de hábitat, vivienda, a través de una gestión eficiente, transparente y ética para contribuir al buen vivir de la sociedad ecuatoriana (Art. 5, Estatuto Orgánico por Procesos MIDUVI).

La Subsecretaría de Vivienda del MIDUVI, es la encargada de elaborar políticas y normas técnicas del hábitat, vivienda, construcciones y reasentamientos por emergencias, garantizar la sostenibilidad en los procesos de desarrollo de asentamientos humanos, a través del acompañamiento técnico a los gobiernos seccionales autónomos, en materia de hábitat y vivienda, con énfasis a la población urbana y rural de bajos ingresos (MIDUVI, 2014). Entre sus programas se encuentran (MIDUVI 2014):

- El Bono de la Vivienda.
- Programa de bonos de titulación.
- Proyecto Manuela Espejo.
- Programa de vivienda fiscal.
- Programa socio vivienda Guayaquil.
- Sistemas de apoyos económicos SAV-BID.
- Vivienda para maestros de escuelas unidocentes.
- Vivienda reasentamientos.
- Vivienda para la persona migrante.
- Programa de vivienda rural.
- Programa de vivienda urbana.
- Programa INTI para disminuir la desnutrición crónica en niños/as menores de cinco años en las zonas focalizadas, mediante la construcción de soluciones habitacionales en áreas rurales y urbano marginales.
- Programa Nacional de Vivienda Social SAV-BID.

Por otra parte, tanto el Estado central como los gobiernos autónomos descentralizados garantizan el derecho a la vivienda. En este sentido, el Estado central estructura el cumplimiento del derecho a la vivienda a nivel subnacional a través del desarrollo de planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar (Art. 375.5 Constitución).

4. Cuando los gobiernos subnacionales mantienen responsabilidades cruciales en relación al el derecho a una vivienda adecuada, sírvase describir cómo se lleva a cabo la coordinación de programas y políticas a nivel

¹ Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 3, publicado en Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1992.

nacional y que responsabilidades se mantienen en las instituciones nacionales.

Como se mencionó en las preguntas precedentes, el gobierno central y los GADs (gobiernos subnacionales) tienen competencias compartidas en materia de vivienda. En este sentido, tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales pueden desarrollar planes, programas y proyectos para garantizar el derecho a la vivienda. En el gobierno central, el organismo competente en materia de vivienda es el MIDUVI, a través del cual, como se indicó previamente, el gobierno central define políticas, que servirán de directriz para las acciones ejecutadas por los GADs y, adicionalmente, realiza diversos programas. En teoría, para la ejecución de estos programas, el MIDUVI coordina con los diferentes niveles de gobierno, especialmente con el gobierno municipal. A su vez, los GADs municipales tienen competencia exclusiva en materia de agua potable, saneamiento y alcantarillado, tal como establece el artículo 137 del COOTAD.

La competencia exclusiva en materia de vivienda que se mantiene en el gobierno central, es la rectoría de políticas públicas.

5. Cuando los programas de vivienda y otros relacionados se administran al nivel subnacional, favor indicar cómo se financian estos programas: ¿Se establecen condiciones para el financiamiento que busquen garantizar que los recursos sean ejecutados de tal manera que se proteja el derecho a una vivienda adecuado? ¿Cuáles son los mecanismos de monitoreo?

En virtud de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo, no se cuenta con la información respecto al financiamiento de los programas de vivienda de los GADs, sin embargo, a continuación se detalla la normativa relevante.

De acuerdo a lo que establece el COOTAD, en términos generales, las fuentes de financiamiento para los GADS son:

- a) La generación de recursos propios a través de sus potestades tributarias específicas
- b) Ingresos no tributarios, entre ellos la asignación presupuestaria del gobierno central
- b) El endeudamiento

En este sentido, los programas de vivienda administrados por los GADs (gobiernos subnacionales) son financiados directamente por ellos, a través de la disposición de los ingresos provenientes de estas tres fuentes.

Al respecto, de conformidad al art. 375 de la Constitución de la República, numeral cinco, una de las fuentes de financiamiento para los programas de vivienda, en todos los niveles de gobierno, es la banca pública. Así, actualmente, el Banco del Estado cuenta con el programa Prohabitat-VIS, que otorga financiamiento para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, a promotores inmobiliarios tanto públicos como privados.

El financiamiento otorgado a los GADs, para la ejecución de programas de vivienda, está sometido a los controles generales establecidos en la Constitución, el COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y a los mecanismos de rendición de cuentas establecidos por el Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social. En tal virtud, no existe un mecanismo de monitoreo específico respecto al derecho a la vivienda, sino una evaluación general, en la que se incluye la evaluación de los programas de vivienda.

En este sentido, el art. 168 del COOTAD, respecto al presupuesto de los GADs señala:

Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública.

[...]Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados remitirán trimestralmente, la información financiera y presupuestaria, a través de documentos físicos y medios digitales, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros, al ente rector de las finanzas públicas y al ente técnico rector de la planificación nacional, para efectos de consolidación de la información financiera nacional. [...]

De igual forma, el art. 119 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prescribe que “Cada ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, presentará semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos”.

En la misma línea, el art. 175 del mismo Código establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados establecerán sus propios mecanismos de información, para control ciudadano y remisión con fines de consolidación del Sector Público al ente rector de las finanzas públicas”.

Al respecto, el art. 91 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, señala que: “La rendición de cuentas se realizará una vez al año y al final de la gestión, teniendo en consideración las solicitudes que realice la ciudadanía”. En el art. 90 se determina que las autoridades del Estado, electas o de libre de remoción, están obligadas a realizar su rendición de cuentas. En tal virtud, las autoridades de los GADs, como autoridades electas, están obligadas a realizar la rendición de cuentas.

Finalmente, en el art. 92 y 93 de la misma ley se establece el contenido de la rendición de cuentas, en el que se incluye cuestiones relativas al presupuesto, su ejecución, y los planes, programas y proyectos anuales.

B. Rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales

1. Conforme a los siguientes puntos, ¿están los gobiernos subnacionales obligados a rendir cuentas sobre el derecho a la vivienda adecuada?

Los gobiernos subnacionales están obligados, por mandato constitucional y legal, a realizar la rendición de cuentas periódicamente en general. Sin embargo, no existe una referencia específica al derecho a la vivienda. Por otro lado, dado que garantizar el derecho a la vivienda es una obligación de todos los niveles del gobierno, dependiendo de la gestión de cada GAD, la rendición de cuentas podría incluir también la gestión en materia de vivienda.

- Derecho internacional de los derechos humanos (No)
- Constitución /Declaración de Derechos Humanos (Si)
- Legislación nacional o subnacional (Si)
- Carta de la ciudad u otros documentos similares a nivel de estado/provincia o municipio. (Si) Es necesario aclarar que a nivel provincial y municipal en Ecuador los gobiernos autónomos descentralizados regulan diferentes temáticas a través de ordenanzas provinciales y municipales.
- Acuerdos inter-gubernamentales (No)
- Condiciones de financiamiento (ej.: transferencias presupuestarias del gobierno central a los gobiernos subnacionales) (Si)

2. **En relación con los puntos anteriores y en la medida de lo posible, por favor identifique:**

i.El artículo relevante

Art. 100 Constitución de la República del Ecuador
Art. 90, 91, 92 y 93 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana
Art. 9 y art. 10 Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Art. 7 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

ii.Los diversos niveles subnacionales de gobierno en que se aplican dichos artículos

Todos los niveles de gobierno

iii.Mecanismos de cumplimiento (ej.: cortes y tribunales, instituciones nacionales de derechos humanos, incluyendo Defensorías de Pueblo, mecanismos administrativos, etc.)

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es el organismo competente en materia de rendición de cuentas de los GADs.

La Contraloría General del Estado, de manera general, respecto a la gestión de los GADs.

Al respecto, se debe considerar que la Defensoría del Pueblo es parte de un sistema de complementario de protección de derechos humanos, por lo cual, al no existir una institución competente en materia de derecho a la vivienda, ha iniciado procesos defensoriales en esta materia.

En tal virtud, la Coordinación General Defensorial Zonal 8, inició algunas gestiones importantes relacionadas con el derecho a la vivienda. Dos de ellas, se refieren a la interposición de medidas cautelares y el inicio de una investigación defensorial con el objeto de que se proteja el derecho a la vivienda en la ciudad de Guayaquil.

La medida cautelar interpuesta, se produjo dentro del caso en el cual, una compañía inmobiliaria inició algunos actos tendientes a declarar la terminación

unilateral de los contratos que suscribieron las/os peticionarias/os. En tal sentido, se solicitó en el escrito de medida cautelar que el juzgado ordene a la compañía que se abstenga de declarar la terminación unilateral de los contratos suscritos, o que se abstenga de adoptar cualquier práctica que pueda afectar el proyecto de vida las/os peticionarias/os a obtener su vivienda.

Dentro del caso conocido mediante la investigación defensorial se consideró lo siguiente: la falta de entrega de la vivienda por parte de una compañía inmobiliaria a las/os peticionarias/os; la entrega sin la provisión óptima de los servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, alcantarillado; la entrega de una misma vivienda a varias personas; la falta de observación al precio pactado; y la falta de suscripción de los respectivos títulos de dominio una vez que las/os adquirientes cumplieron con el pago del bien. En tal sentido, la resolución en este caso consideró las siguientes recomendaciones: 1) Que el Banco Ecuatoriano de Vivienda revise sus políticas de otorgamiento de los créditos para financiar los proyectos de vivienda y que consideren mecanismos para verificar el desarrollo de estos proyectos para asegurar el derecho a la vivienda digna; 2) que el Banco del Instituto de Seguridad Social revise las políticas para el otorgamiento de los créditos hipotecarios y los mecanismos de avalúos de las viviendas a adquirirse por medio de sus créditos; 3) Que la Superintendencia de Bancos y Seguros verifique las condiciones para el otorgamiento del crédito para financiar el proyecto de vivienda, las condiciones en que se constituyó el fideicomiso, y el mecanismo para garantizar el crédito otorgado por el Banco Ecuatoriano de la vivienda; 4) Que el Consejo Nacional de Valores y la Superintendencia de Compañías verifique y revise las condiciones en que se constituyó y operó el fideicomiso; 5) Que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda analice mecanismos para observar el desarrollo de los programas habitacionales privados y con énfasis en los financiados con créditos otorgados por instituciones estatales; 6) Que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Durán coordine con las empresas que proveen agua potable y energía eléctrica al cantón, para implementar mecanismos que garanticen la tenencia y la provisión de los servicios públicos domiciliarios.

Adicionalmente, se inició una investigación defensorial en la Dirección Nacional de Derechos del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo para garantizar este derecho por la necesidad de reubicación en virtud del riesgo natural existente en el caso. En este sentido, se recomendó al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito lo siguiente: 1) Que realice un informe de análisis social de las familias del barrio “Las Cumbres”, informe sobre los avances del proceso de relocalización, y las acciones respecto a la socialización por la reubicación; 2) Que promueva mecanismos efectivos de socialización para que las familias cuenten con información necesaria para los procesos de relocalización; 3) Que en casos análogos promuevan mecanismos efectivos de sensibilización a las familias; 4) Que implementen mecanismos efectivos para detectar y prevenir oportunamente los asentamientos de viviendas en zonas de riesgo; y 5) Que los programas de vivienda que implemente el Municipio cumplan con los estándares mínimos de adecuación, habitabilidad, espacio físico, infraestructura, servicios básicos entre otros, de tal manera que se garantice la mejora continua de las condiciones de vida de las personas.

3. **¿Los gobiernos subnacionales están involucrados en la presentación de informes ante los órganos internacionales de monitoreo de**

derechos humanos, y en el cumplimiento de las recomendaciones que emanan de éstos? (ej, órganos de tratado de ONU, Examen Periódico Universal, etc). En caso de respuesta afirmativa, explique por favor de que manera, y de ser posible envíe un ejemplo.

Esta información debe ser provista por la institución estatal a cargo de la preparación de informes ante los órganos internacionales. Es decir por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- 4. Además de la rendición de cuentas legal e internacional que se ha descrito anteriormente, qué otros mecanismos políticos o institucionales existen en su país que sirvan para la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales con base en los estándares y requerimientos ligados a la realización del derecho a una vivienda adecuada? (ej. procedimientos de revisión del gobierno, de instituciones nacionales de derechos humanos incluidas las Defensorías del Pueblo, de consejos locales de derechos humanos, etc.).**

No existen otros mecanismos

- 5. Por favor identifique cuáles podrían ser, desde su punto de vista/ el punto de vista de su Gobierno, los tres principales desafíos en su país para lograr una rendición de cuentas efectiva de los gobiernos subnacionales en relación con vivienda.**

Se puede mencionar como los principales desafíos en el Ecuador para lograr una rendición de cuentas efectivas de los gobiernos subnacionales en relación con vivienda, la coordinación visible para la población entre los distintos niveles de gobierno, la diferenciación específica de acuerdo a las competencias en la gestión en materia de vivienda de los distintos niveles de gobierno; y finalmente, la consideración de un mecanismo adecuado para proteger el derecho a la vivienda, que implique un fortalecimiento de las políticas públicas institucionales y la creación de regulación pertinente para controlar los proyectos y programas públicos y privados de vivienda.

Bibliografía

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, R.O suplemento 303, 19 de octubre 2010
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, R.O. Suplemento 306, 22 de octubre 2010
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, R.O. Suplemento, 9 de septiembre de 2009
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, R.O Suplemento 175, 20 de abril 2010
- Constitución de la Republica del Ecuador (2008) Artículos: 261, 375
- Decreto Ejecutivo No. 3, publicado en Registro Oficial No. 1, 11 de agosto de 1992
- Estatuto Orgánico por Procesos del MIDUVI (2010) Artículo 5
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) (s.f.) Programas/Servicios. Recuperado de: <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/> [Consulta: 11/11/2014]