



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

DERECHO A LA VIVIENDA EN ECUADOR

1. Introducción

El Derecho a la Vivienda es un derecho humano que forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos y reconocidos en diferentes instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos. El Estado ecuatoriano ha ratificado declaraciones, convenciones y pactos de Derechos Humanos que establecen las obligaciones del Estado en la mejora de las condiciones de vida de las personas sin ninguna forma de discriminación y, en este marco, la garantía del derecho a la vivienda¹.

La Defensoría del Pueblo de Ecuador tiene como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y los ecuatorianos y ecuatorianas que se encuentran fuera del país². Los informes temáticos desarrollados a través la Dirección Nacional de Promoción de la Defensoría del Pueblo pretenden evidenciar el cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de sus obligaciones de respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, así como de otros organismos e instituciones particulares en materia de Derechos Humanos. Los informes temáticos pretenden además formular recomendaciones de políticas públicas y reformas institucionales desde este enfoque.

La Defensoría de Pueblo ha recibido, a través de sus delegaciones provinciales, varias denuncias que evidencian graves vulneraciones al Derecho a la Vivienda por parte de empresas dedicadas al mercado inmobiliario y personas naturales que ofertan planes de vivienda. Específicamente, varios ciudadanos y ciudadanas han denunciado la captación de fondos para la construcción de vivienda, ofertas que en general jamás fueron cumplidas. La Defensoría del Pueblo considera que este incremento en las denuncias obedece a la ausencia de políticas de control de las empresas inmobiliarias y, de manera más amplia, a la ausencia de un sistema de protección del derecho a la vivienda que integre y coordine el accionar de los diversos actores relacionados con el respeto, protección y garantía del derecho.

En este informe se realizará una revisión global del Derecho a la Vivienda en Ecuador. En la primera parte, se realizará una revisión de la normativa internacional y nacional que regula el derecho a la vivienda con el fin de precisar, a través de la revisión de la normativa internacional, el contenido de este derecho, por una parte y, por otra, enunciar la normativa nacional sobre la temática de la vivienda dispersa en nuestro ordenamiento jurídico. En esta

1

Defensoría del Pueblo de Colombia, Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Vivienda a la luz del derecho a una vivienda digna y adecuada, 1997, p. 12, 13.

2

sección, se describirán además las obligaciones concretas de los Estados frente al derecho a la vivienda.

En la segunda parte, se realizará una revisión de las crisis inmobiliarias ocurridas en Estados Unidos y España puesto que son casos que evidencian cómo la falta de control de los actores privados por parte del Estado puede provocar graves perjuicios a la ciudadanía.

En la tercera parte, se realizará una revisión teórica y empírica sobre el derecho a la vivienda en Ecuador. La sección teórica busca evidenciar las dinámicas que desde los años setenta hasta la actualidad van modelando la comprensión de la vivienda como mercancía a la visión de la vivienda como un derecho humano. En la sección empírica se buscará mostrar una fotografía de la problemática de la vivienda en nuestro país a través del análisis de datos concretos que aportan documentos como el Censo de Población y Vivienda y otros relacionados. En esta sección, se incluirá una revisión completa de las políticas públicas existentes respecto a este derecho y los actores que están desarrollándolas. Más adelante, se exponen las tensiones que enfrenta la ciudadanía para acceder a la vivienda en Ecuador a través de los casos que ha conocido en el marco de sus competencias la Defensoría del Pueblo. Finalmente, en esta sección se realiza un diagnóstico general sobre cómo funciona el mecanismo para garantizar el Derecho a la Vivienda en nuestro país y se dan conclusiones sobre el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada en el Ecuador.

La cuarta parte de este informe aportará con lineamientos para la construcción de un Sistema de Protección del Derecho a la Vivienda. En esta sección, se buscará incluir a los actores involucrados en el respeto, protección y garantía del derecho a la vivienda y las competencias que cada uno desarrollaría en el marco de este Sistema.

Finalmente, se señalarán las conclusiones sobre el ejercicio del Derecho a la Vivienda en nuestro país y las recomendaciones de política pública e institucional para que el Estado adopte las medidas adecuadas a fin de respetar, proteger y garantizar este derecho.

2. Metodología

Para la elaboración del presente informe se consideró pertinente contar con las siguientes aproximaciones metodológicas:

- 1) Revisión normativa sobre el derecho a la vivienda. La primera sección involucró básicamente la revisión de textos normativos nacionales e internacionales así como aportes doctrinarios que profundizan el contenido de los textos normativos.
- 2) Revisión de fuentes primarias y secundarias. La construcción de las secciones vinculadas a las problemáticas de la vivienda en Estados Unidos, España y Ecuador se efectuó a partir de la la revisión de fuentes documentales primarias y secundarias que describen el comportamiento de la temática en cada país. Para el caso de Ecuador, por ejemplo, se acudió a los datos que existen en el Censo de Población y Vivienda, en el Plan Nacional del Buen Vivir pero también a reportajes periodísticos sobre el fenómeno de la vivienda, entre otros.
- 3) Entrevistas a actores del mercado inmobiliario así como a funcionarios del sector público encargados de implementar, formular, desarrollar y/o implementar políticas de vivienda, así como de tutelar y garantizar el derecho de acceso a la vivienda. Se entrevistó a los actores de las siguientes instituciones:
 - a. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda,
 - b. Banco del Instituto Ecuatoriano de Bienestar Social,
 - c. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
 - d. Defensoría del Pueblo, delegaciones de Pichincha.
 - e. Cámara de la Construcción de Quito
- 4) Estudio de casos. La problemática de las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda se recoge a través de la revisión de los casos recibidos por las delegaciones provinciales de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. En total se revisaron 291 casos de los cuales se puso especial énfasis en los casos presentados en la provincia de Pichincha.

3. El derecho a la vivienda

Esta sección busca revisar el contenido del derecho a la vivienda de acuerdo a la normativa nacional e internacional. En primer lugar, se revisarán los instrumentos internacionales que recogen el derecho a la vivienda y las precisiones que han realizado sobre este derecho tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada. En segundo lugar, se destacarán las normas constitucionales y legales ecuatorianas que regulan este derecho o que tienen relación con la dinámica de la vivienda en nuestro país.

3.1. Marco normativo internacional

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* señala, en su artículo 25, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia, entre otros aspectos, la vivienda. Un nivel de vida adecuado implica entonces la posibilidad de contar con una vivienda y este factor es tan importante como el de contar con salud, alimentación, bienestar, servicios sociales, seguros³.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en el mismo sentido menciona que los Estados Partes de dicho Pacto reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]”⁴.

De igual manera, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, en su artículo 5, señala que “los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] iii) El derecho a la vivienda”⁵.

Por su parte, la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* se refiere a la necesidad de que los Estados

3

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

4

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1.

5

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5.

Partes de la convención adopten “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”⁶.

Otros instrumentos que reconocen el derecho a la vivienda a nivel internacional son:

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, la misma que en el capítulo relativo al bienestar de la persona refugiada, señala que “En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”⁷.

La *Convención sobre los Derechos del Niño* indica que los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Así, son los padres o las personas encargadas del niño o niña los responsables de proporcionarles las condiciones de vida necesarias para su desarrollo y, en este marco, los Estados están llamados a adoptar medidas para ayudar a los padres y otras personas responsables de los niños a lograrlo y, de ser necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo principalmente en los ámbitos de la nutrición, vestuario y vivienda⁸.

La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias* señala que los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres⁹.

6

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14.

7

8 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 21.

8

9 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27.

9

El *Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* dispone que “Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a: (c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda”¹⁰.

Como se ha revisado el Derecho a la Vivienda se encuentra reconocido en varios instrumentos de Derechos Humanos y está relacionado en varios de ellos relacionado o forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Éste como todos los derechos humanos por su característica de interdependencia es necesario para la satisfacción de otros derechos humanos. Es así que la vulneración del derecho a la vivienda pone, entre otros derechos, en riesgo el derecho a la privacidad, a la familia, a la salud, a la integridad física y mental de las personas y dificulta el ejercicio óptimo de derechos como el trabajo, la educación, etc. Por todo esto la vivienda resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida con seguridad.

Resulta importante, en este punto, revisar las precisiones que, sobre el contenido del derecho a la vivienda, ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante “el Comité DESC”, en su Observación General No. 4 adoptada en 1991 y denominada “El Derecho a una vivienda adecuada” con el fin de dar a los Estados parte del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales mayor claridad sobre el contenido del derecho a la vivienda¹¹. Estos son los aspectos esenciales de esta Observación General:

- **Todos y todas somos sujetos del derecho a la vivienda**

El Comité DESC explica que el derecho a una vivienda adecuada aplica a todos y que la frase del “para sí y su familia” no se puede considerar en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de este derecho a las personas u hogares en los que la cabeza de familia es una mujer o cualesquiera otros grupos. Se indica que el concepto de “familia” debe entenderse en el sentido más amplio.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, artículo 43, d).
10

Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 20, c).
11

En el presente documento no se hará una revisión de la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominada “El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados” debido que se ha considerado pertinente el análisis de esta temática en la sección relativa a las Obligaciones del Estado de acuerdo a la normativa nacional e internacional que consta más adelante.

- **No discriminación en el disfrute del derecho a la vivienda**

El Comité DESC explica que tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada independientemente de la edad, situación económica, afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o cualquier otro factor. Explícitamente el Comité DESC indica que el disfrute del derecho a la vivienda no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación.

- **La vivienda es un derecho humano universal, indivisible e interdependiente**

El Comité DESC ha señalado que el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo que lo equipare al cobijo que resulta del mejor hecho de tener un tejado encima de la cabeza o lo considera exclusivamente una comodidad. El Comité explica que este derecho debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Se trata de un derecho vinculado por entero con otros derechos humanos y se lo debe garantizar a todos sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos.

- **Se debe hablar del derecho a una vivienda “adecuada”**

El Comité DESC haciendo referencia a las reflexiones de la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 explica que el concepto de “vivienda adecuada” significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Son aspectos centrales para la garantía del derecho a una vivienda “adecuada” los siguientes:

a) La seguridad jurídica de la tenencia.

De acuerdo al Comité DESC la tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. El Comité indica que sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

La obligación correlativa de los Estados para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia es la adopción inmediata de medidas que confieran seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares

que en la actualidad carezcan de esa protección y estas medidas deben adoptarse en consulta con las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.

El Comité DESC indica que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición y que todos los beneficiarios del derecho en estudio deberían tener acceso permanente a los recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

c) Gastos soportables

Los gastos personales y del hogar, explica el Comité, que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

Las obligaciones de los Estados Partes en relación con este aspecto deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. En este sentido, se deberían crear subsidios de vivienda para quienes no puedan costearse una así como formas de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. Además, los Estados deberían proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. Igualmente, los Estados deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de materiales en sociedades donde los materiales naturales constituyen las principales fuentes de materiales de construcción.

d) Habitabilidad

De acuerdo al Comité DESC una vivienda adecuada debe ser habitable en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. La vivienda debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes¹².

e) Asequibilidad

12

En este punto el Comité DESC hace referencia a los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS que indican que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

De acuerdo al Comité DESC, la vivienda debe ser asequible a todos los seres humanos y por tanto los grupos en situación de desventaja deben acceder de forma plena y sostenible a los recursos adecuados que les permitan conseguir una vivienda. Incluso, se señala que a estos grupos se les debería garantizar cierto grado de consideración prioritaria. Más aún se indica que el centro de las disposiciones legales y de la política pública en materia de vivienda debería ser el mayor acceso a la tierra de los sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad. Se indica que el acceso a la tierra es un derecho.

f) Lugar

De acuerdo al Comité DESC una vivienda adecuada es aquella que se encuentra en un lugar que permite el acceso a opciones de empleo, servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, tanto en ciudades grandes como en zonas rurales. En la construcción de viviendas debe considerarse que no estén próximas a lugares contaminados.

g) Adecuación cultural

En aspectos como la construcción, los materiales y las políticas que apoyan el acceso a la vivienda se debe considerar la importancia la expresión de la identidad cultural y por tanto la diversidad de la vivienda. No se deben sacrificar, de acuerdo al Comité DESC, las dimensiones culturales de la vivienda.

- **Es necesaria la adopción de una Estrategia Nacional de Vivienda**

Por otra parte, el Comité DESC, recordando lo establecido en la Estrategia Mundial de Vivienda, recomienda la adopción de una estrategia nacional de vivienda que defina los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determine los recursos para lograr dichos objetivos y busque la forma más efectiva de usar dichos recursos, estableciendo responsables y un cronograma de ejecución de las medidas necesarias. La elaboración de esta estrategia debe contar con la participación de las personas afectadas. Esta estrategia debe incluir canales adecuados de coordinación entre ministerios y autoridades regionales y locales.

- **Se debe contar con información que explique el Estado de los sectores menos favorecidos en relación con el disfrute del derecho a la vivienda**

Igualmente, resulta importante que los Estados recaben información detallada sobre los grupos de la sociedad que se encuentran en situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda: personas sin hogar y sus familias, personas alojadas inadecuadamente, personas que no tienen acceso a instalaciones básicas, personas que viven en asentamientos ilegales, personas sujetas a desahucios forzados y grupos de bajos ingresos.

- **Para satisfacer el derecho a la vivienda se puede contar con el aporte del sector privado**

El Comité DESC explica además que las medidas que adopten los Estados para satisfacer el derecho en estudio puede consistir en iniciativas coordinadas entre el sector público y privado.

- **La adopción de medidas legislativas y recursos jurídicos internos son necesarios**

Finalmente, en la Observación General No. 4 cuyo contenido se ha revisado con detenimiento es importante destacar que el Comité DESC enfatiza en la importancia de adoptar medidas legislativas que apuntalen el disfrute del derecho a la vivienda, por una parte, y, por otra, el establecimiento de recursos jurídicos internos destinados a proteger este derecho.

3.2. Marco normativo nacional

El marco constitucional ecuatoriano reconoce el Derecho a la Vivienda dentro de los Derechos del Buen Vivir. Así, el artículo 30 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

Igualmente, dentro de los Derechos de Libertad y específicamente dentro del derecho a una vida digna, señala, en su artículo 66, que se reconoce y garantizará a las personas: “2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”. La vivienda en este caso forma parte de la realización del derecho a una vida digna.

Por otro lado, al mencionar las obligaciones del Estado en relación a diferentes grupos de atención prioritaria, como en el caso de los adultos mayores, los jóvenes y las personas con discapacidad, en general contempla que el Estado garantizará el acceso a una vivienda adecuada que asegure una vida digna¹³. En el caso de las personas en situación de movilidad indica que las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades que asegure, entre otros aspectos, el acceso a la vivienda¹⁴.

En lo relativo a la Organización Territorial del Estado y concretamente en lo vinculado al Régimen de Competencias, la Constitución de la República indica que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda¹⁵.

Por su parte, dentro de la Constitución de la República y específicamente dentro de las disposiciones relativas al Régimen del Buen Vivir, el artículo 375 indica que el Estado garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

- “1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano;
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georeferenciado, de hábitat y vivienda;
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos;
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial;
5. Desarrollará 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;
6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos;

13

Constitución de la República del Ecuador, artículos 37.7, 39, 42, 47.6.

14

Constitución de la República del Ecuador, artículo 42.

15

Constitución de la República del Ecuador, artículo 261.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos;

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso”.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda”¹⁶.

De igual manera, se reconoce la expropiación como mecanismo municipal para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, y este se efectuará de acuerdo con la ley. También se determina la prohibición de obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

Dentro del Estado Constitucional de Derechos¹⁷ que vive el Ecuador hay principios de aplicación para la normativa que se consideran importantes para el ejercicio de los Derechos Humanos en general y del Derecho a la vivienda en particular.

El artículo 11 establece que el ejercicio de los derechos se regirá por principios. Uno de ellos y a tomar muy en cuenta para el ejercicio del Derecho a la Vivienda es el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, por lo que no existen razones justificables para menoscabar o anular que reconocimiento, goce y ejercicio de este derecho. A través de este principio, se consagra que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. Se ha mencionado anteriormente que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada a diferentes grupos de atención prioritaria, los mismos que en concordancia con el artículo 11 serían los beneficiarios de los programas y políticas que se desarrollan para el acceso a una vivienda digna y adecuada.

Otro principio a tomar en cuenta es de la obligatoriedad a los y las funcionarias públicos para aplicar de manera directa e inmediata de oficio o a petición de parte los derechos consagrados en la Constitución de la República y en los instrumentos de Derechos Humanos. En relación a este principio se reconoce que los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o

16

Constitución de la República del Ecuador, artículo 375.

17

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento¹⁸.

Se reconoce constitucionalmente el principio pro derechos para la interpretación más favorable para la efectiva vigencia de los mismos, rige el principio de progresividad y no regresividad garantizando que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, de igual manera la responsabilidad del Estado ante violaciones de Derechos y la inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos¹⁹.

A continuación se realizará una revisión de la normativa que desarrolla el marco constitucional vigente así como del Plan Nacional del Buen Vivir que establece los objetivos y estrategias para garantizar el Derecho a la Vivienda en Ecuador.

Normativa	Descripción
Texto unificado de legislación secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Decreto Ejecutivo N° 3411 - RO N° 1 de 16 de enero de 2003 y sus reformas)	Reglamentos e instructivos con programas de acceso a vivienda. Se destaca el Instructivo para registros de programas de Vivienda de Interés Social.
Reglamento del sistema de incentivos habitacionales para la construcción o mejoramiento de vivienda rural y urbano marginal ²⁰ (Acuerdo Ministerial N° 081 de 23 de marzo de 2012).	“Destinado a beneficiar a las familias de escasos recursos económicos de las áreas rurales y sectores urbano marginales del país” ²¹ .
Instructivo para registro de programas de vivienda de interés social ²²	Incentivos para vivienda de 25 mil dólares cuando se trata de compra de vivienda y 20 mil dólares para construcción en terreno propio.
Decreto 1419, Presidencia de la	Modificación de valores del bono a nivel

¹⁸ Ibid., artículo 11.

¹⁹ Ibid., artículo 11.

²⁰ <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/acuerdo-ministerial-0811.pdf>

²¹ Artículo 43, Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social, Artículo 5, Instructivo para registro de programas de vivienda de interés social.

²² <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Acuerdo-Ministerial-01091.pdf>

República ²³	urbano y rural, incrementación de bono de emergencia, bono de incentivo para vivienda de personas con discapacidad, bonos para titulación, etc.
Ley de inquilinato ²⁴	Regula contratos de arrendamiento y establece las condiciones mínimas de la vivienda, establece canon de arrendamiento. La ley no ha sido adaptada a las nuevas normas constitucionales.
Ley Orgánica para la regulación de los créditos para vivienda y vehículos ²⁵	<p>El objetivo de la ley es garantizar a las personas el derecho al hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, así como el acceso a la propiedad, por medio de la regulación de las actividades financieras referidas al crédito para vivienda y vehículos. Son beneficiarios de esta ley los deudores de créditos hipotecarios y de los créditos contraídos para la adquisición de vehículos que se sujeten a las siguientes condiciones:</p> <p>Créditos hipotecarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se endeuden para adquirir o construir la única vivienda familiar o para la remodelación o readecuación de la única vivienda familiar; 2. Que el monto inicial del crédito no exceda 500 (quinientos) salarios básicos unificados para los trabajadores privados; y,

²³ <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/DECRETO-1419-BONO-6000.pdf>

²⁴ www.lexis.com.ec/

²⁵ http://www.aebe.com.ec/data/files/Inf2do_DebateLeyHipotecas.pdf

3. Que se constituya hipoteca en garantía del crédito concedido.
--

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

Se ha considerado pertinente destacar por separado la normativa de este Código debido a su importancia. Así, esta normativa es muy interesante ya que es una de las facultades de los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos Descentralizados, “implementar el derecho al hábitat y a la vivienda de interés social en el territorio metropolitano”²⁶.

El artículo 594 del Código en estudio establece que los gobiernos municipales o metropolitanos podrán expropiar predios con capacidad técnica para desarrollar proyectos de vivienda de interés social. El texto del presente artículo se relaciona con los artículos constitucionales del derecho a la ciudad y los principios constitucionales sobre la función social de la propiedad.

Por su parte, el artículo 596, establece la “Expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos”. Esta atribución legal, responde a la complejidad de los procesos de legalización de asentamientos urbanos, que al no estar regularizados, no permite por periodos muy largos de tiempo acceder a servicios públicos. Frente a la imposibilidad de superar ese problema por otras vías, este momento los gobiernos municipales o legales, de acuerdo a este artículo pueden, a través de sus órganos legislativos, declarar la utilidad pública de esos predios. La norma citada intenta frenar la especulación del suelo con lo siguiente: “A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso de suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas de uso actual del bien o su plusvalía [...]”²⁷.

La complejidad de la llamada “legalización o regularización de barrios” es un problema social, que no permite el pleno goce del derecho a la vivienda y el hábitat. En ese sentido el COOTAD, también propone un mecanismo que busca superar una de las razones por la que los barrios no pueden ser

26

84.i.
27

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo

596.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo

regularizados por el municipio: la modalidad de adquisición de propiedad por medio de la figura jurídica de los derechos y acciones.

El artículo 147 pone énfasis y prioriza que los programas y planes deben desarrollar proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria. Estos proyectos deberán hacerse a través “[...] de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos”²⁸.

Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)

El Plan Nacional del Buen Vivir cuenta con doce objetivos. Dentro de estos, el Objetivo No. 3 está dirigido a “Mejorar la calidad de vida de la Población”. Dentro de este objetivo, la política No. 3.9 se dirige a “Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna” con los siguientes lineamientos estratégicos:

- 3.9 Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna
- 3.9. Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales
 - a. accesibles a personas con discapacidad y adecuados a las necesidades de los hogares y las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, considerando la capacidad de acogida de los territorios.
 - 3.9. Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los beneficiarios: transporte público, educación, salud, etc.
 - b.
- 3.9. Generar instrumentos normativos y sus correspondientes mecanismos de aplicación, para regular y controlar el alquiler de vivienda y permitir un acceso justo.
 - c.
- 3.9. Promover la construcción de viviendas y equipamientos sustentables que optimicen el uso de recursos naturales y utilicen la generación de energía a través de sistemas alternativos.
 - d.
- 3.9. Definir, normar, regular y controlar el cumplimiento de estándares de calidad para la construcción de viviendas y sus entornos, que garanticen la habitabilidad, la accesibilidad, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los habitantes, como mecanismo para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.
 - e.
- 3.9.f Generar estrategias de mejoramiento de viviendas deterioradas y en condiciones inadecuadas, riesgosas o de hacinamiento.
 - .

- 3.9. Promover la organización y responsabilidad familiar y comunitaria, g. para garantizar su participación en la obtención de vivienda nueva o mejorada y en el mantenimiento oportuno y adecuado de las viviendas y sus entornos que evite el deterioro y los consecuentes riesgos.
- 3.9. Generar programas que faciliten los procesos de legalización de la h. tenencia y propiedad del suelo y las viviendas, con principios de protección y seguridad.
- 3.9.i Promover el acceso equitativo de la población a suelo para . vivienda, normando, regulando y controlando el mercado de suelo para evitar la especulación.

3.3. Obligaciones del Estado frente al Derecho a la Vivienda de acuerdo a la normativa internacional y nacional: Reflexiones sobre los Estándares básicos del Comité DESC

El Ecuador, de acuerdo a su Constitución, se define como un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia. Bajo esa perspectiva, no está exento de una concepción integral y progresiva en la construcción de un Estado garantista de derechos, al menos así se entiende una vez que se lee el texto constitucional ecuatoriano.

Por lo tanto, es necesario establecer con claridad cuáles serían las obligaciones estatales respecto al Derecho a la Vivienda. Si tomamos el texto constitucional ecuatoriano hay tres garantías constitucionales en materia de derechos: las garantías normativas, las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana y las garantías jurisdiccionales.

Ya desde esta perspectiva se puede ver que en materia de derechos el Estado tiene obligaciones de hacer y de no hacer, claramente establecidas, entre otras cosas, por la propia Constitución de la República, cuando trata lo pertinente a las garantías constitucionales.

Las dos primeras, en el caso del Derecho a la Vivienda, tendrían que ver directamente con el desarrollo progresivo del derecho como parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Y la tercera, permitiría la exigibilidad del derecho en el campo jurisdiccional, cuando el mismo esté siendo vulnerado.

En el desarrollo doctrinario sobre los DESC, su exigibilidad inmediata por medio de medios jurisdiccionales, frente a la progresividad de su desarrollo, es siempre el punto de tensión. Sin embargo, la Constitución ecuatoriana en

los numerales 3 y 8 del artículo 11 ratifica la plena justiciabilidad de los derechos y además consagra con claridad la obligación estatal de su desarrollo progresivo por medio de normas, políticas públicas y jurisprudencia.

En el estudio y análisis jurisprudencial y doctrinario se encuentra también información relevante, para guiar el desarrollo de política pública, legislación o jurisprudencia sobre estos temas en el país. En ese sentido, en un documento de la Defensoría del Pueblo de Colombia, se hace una interesante clasificación, sobre las obligaciones estatales respecto al derecho a la vivienda²⁹.

a) Las obligaciones de respeto

Este tipo de obligaciones son de no hacer para el Estado. Es decir, el Estado se abstiene de acciones que puedan interferir, menoscabar o afectar el ejercicio del derecho a la vivienda de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades o colectivos³⁰.

Tres serían, dentro de esta obligación estatal, los elementos a tomar en cuenta para entender el alcance del deber del respeto³¹:

a) El Estado debe abstenerse de interferir sin una causa legítima en el uso de materiales y recursos, así como de criminalizar la ocupación de inmuebles vacíos o de tierras improductivas por parte de quienes carecen de un lugar de habitación. En contextos especulativos o de baja oferta de vivienda. En el caso ecuatoriano, la función social de la propiedad, pone límites al derecho de la propiedad en función también del espacio social en el cual se ejerce.

29

Galvis Castro, Felipe, Alejandro, El derecho a una vivienda digna y adecuada. En la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos, Defensoría del Pueblo, Bogotá, Colombia, 2009, p. 52 y siguientes. El estudio al respecto de la clasificación establece lo siguiente: "Esta clasificación no ha sido adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Observaciones Generales en las que se ha ocupado del derecho a la vivienda digna y adecuada (4 y 7). No obstante, lo cierto es que el uso generalizado de esta clasificación, por parte del Comité y de la doctrina, permite hacerla extensiva al derecho a la vivienda. Ver. PISARELLO, Gerardo. Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona. Icaria. 2003. p. 119 y siguientes. Incluso el Relator Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada ha utilizado en sus informes una clasificación semejante de las obligaciones, destacando los deberes de reconocer, respetar, proteger, promover y realizar el derecho a la vivienda". Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada Sr. Rajindar Sachar del 22 de junio de 1993. E/CN.4/Sub.2/1993/15 22 de junio de 1993".

30

Constitución de la República del Ecuador, artículo 10, "Principios de aplicación de derechos".

31

El desarrollo de este punto se trabajará en base al informe de la Defensoría del Pueblo en Colombia, citado ya en este informe, más los propios aportes de la consultora.

b) Las garantías de orden procedimental establecidas en la observaciones generales del Comité de DESC, específicamente la Observación General No. 7, previenen al Estado sobre impulsar desalojos forzosos, desplazamientos o sin la garantía de un debido proceso y garantías que precautelen los derechos de los afectados por estas medidas.

c) Otra implicación es la de adoptar medidas que puedan ser manifiestamente o deliberadamente regresivas en materia de vivienda si es que no existe una justificación respecto al análisis del todo el conjunto de DESC.

b) Las obligaciones de protección

Las obligaciones de protección, no solo tienen el carácter de abstención por parte del Estado para no afectar el Derecho a la Vivienda, sino que traen consigo también la adopción de medidas. La protección entonces rige frente al mundo de lo privado, el mercado, los intereses económicos vinculados al ejercicio del negocio inmobiliario y precautelando los derechos de los grupos de atención prioritaria, por ejemplo, de cualquier persona o colectivo que se encuentre en situación de vulnerabilidad.

Las obligaciones de protección tienen el siguiente alcance:

a) Evitar la especulación del mercado de vivienda.

b) Sancionar la participación de particulares en procesos de desalojo y desplazamientos.

c) Imponer el respeto de estándares ecológicos o sanitarios mínimos, por parte de las empresas constructoras.

d) Impedir la discriminación en el acceso a la vivienda.

e) Sancionar prácticas engañosas de las inmobiliarias y agencias intermediadoras en la compraventa de inmuebles, así como en su arrendamiento; y,

f) Proteger la vivienda familiar ante embargos y acciones expropiatorias.

Sin duda una de las problemáticas que gran preocupación ha causado en nuestro país es la vinculada al literal e) arriba mencionado. Las prácticas engañosas de las empresas inmobiliarias y agencias intermediadoras, como se verá más adelante, han causado graves perjuicios a varios ciudadanos en nuestro país. Uno de los motivos podría ser la falta de asequibilidad a la vivienda experimentada, como se revisará en secciones más adelante, durante varios años en nuestro país, períodos en los cuales los programas de vivienda de interés social eran escasos como para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y fueron aprovechados únicamente cuando la coyuntura política lo requirió.

c) Las obligaciones de cumplimiento

En el análisis de este punto, el informe de la Defensoría del Pueblo de Colombia, tiene mucho cuidado en definir el alcance de la obligación, cuando señala que: “Si bien los deberes de cumplimiento constituyen las más positivas de las obligaciones que componen el derecho a la vivienda digna y adecuada, no imponen al Estado la provisión de vivienda a todas las personas, sino que comportan muy variados compromisos, que directa o indirectamente pueden incidir sobre las condiciones de vivienda de la población”³².

La Constitución de la República vigente es un buen ejemplo para entender mejor este punto, en su artículo 375 establece que bajo la obligación estatal de garantía del derecho al hábitat y a la vivienda digna, existen varios compromisos del Estado en todos sus niveles que vale la pena revisar nuevamente:

Régimen del Buen Vivir. Artículo 375: Hábitat y vivienda

El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
5. Desarrollará 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.
6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.
7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de

32

arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

Además, en la línea del desarrollo de las obligaciones de cumplimiento, como se ha revisado anteriormente el Estado ecuatoriano constitucionalmente está facultado a ejercer la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Para el desarrollo de la progresividad de esas medidas el Estado en todos sus niveles, necesita desarrollar niveles de coordinación y concurrencia en sus respectivas competencias, que permitan el pleno cumplimiento de este derecho, sobre todo para los sectores más desprotegidos.

Si se revisa las observaciones 3, 4 y 7 del Comité DESC, se puede establecer que obligaciones son de cumplimiento inmediato por parte del Estado³³:

1. No adoptar medidas deliberadamente regresivas³⁴.
2. Adoptar medidas administrativas, legislativas y judiciales:
 - a) Para cumplir con los objetivos del PIDESC
 - b) En un tiempo razonablemente corto.
 - c) Comprometiendo todos los esfuerzos posibles y hasta el máximo de los recursos disponibles.

33

Op. Cit. Defensoría del Pueblo de Colombia, p. 55 y 56. Las observaciones generales a las que hace referencia esta parte del trabajo son, en ese orden: párrafo 9, O.G. 3; párrafos 2-9 O.G. 3; O.G. 4 y párrafo 8, O.G. 7; párrafo 6, O.G.4; párrafo 11, O.G. 4; párrafo 10, O.G.3; párrafo 13, O.G.4.

34

Ibid., "En uno de sus informes el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada Sr. Rajindar Sachar, presenta algunas conductas que constituirían retrocesos en la materia:

v) la adopción de leyes o políticas claramente incompatibles con las obligaciones emanadas del derecho a la vivienda, en particular cuando estas provocan problemas de personas sin hogar, un aumento del número de viviendas inadecuadas, la incapacidad para pagar la vivienda, etc.; vi) derogar una legislación que promueva o apoye los derechos de vivienda, a menos que esté claramente anticuada o se sustituya por otra legislación igual o más favorable; vii) las reducciones injustificadas de los gastos públicos en vivienda y otras esferas afines, sin una medida de compensación adecuada;

viii) favorecer claramente los intereses de los grupos de ingresos superiores en materia de vivienda, cuando sectores importantes de la sociedad viven sin haber logrado satisfacer su derecho a la vivienda". Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. 22 de junio de 1993. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15. Párr. 44".

3. Adoptar medidas para evitar los desalojos forzados.
4. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada sin ningún tipo de discriminación.
5. Dar prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tengan necesidades más urgentes, concediéndoles atención especial en la legislación y en las políticas de vivienda.
6. Garantizar, incluso en situaciones de crisis, niveles esenciales del derecho a la vivienda digna y adecuada, mediante:
 - a) La provisión por parte del Estado, al menos de forma temporal, de un albergue o alojamiento sano o seguro.
 - b) El suministro de ayuda, asistencia e información suficientes a quien carezca de un techo de tal forma que pueda llegar a obtenerlo de un particular.
 - c) Vigilar de forma eficaz la situación respecto a la vivienda.

Como se señaló líneas arriba, la Constitución de la República, en el sentido de las observaciones generales del Comité DESC, ha desarrollado deberes constitucionales que apuntan a impulsar tanto las obligaciones de cumplimiento inmediato, como aquellas de desarrollo progresivo. Respecto a esas obligaciones constitucionales se tiene que desarrollar política pública para su cumplimiento inmediato, en lo pertinente, y para generar condiciones económicas, sociales y políticas, para su cumplimiento progresivo.

Por lo tanto, el análisis de las observaciones generales del Comité DESC de Naciones Unidas, debe realizarse comparando con las obligaciones estatales en esta materia en la Constitución de la República y otros cuerpos normativos ecuatorianos, locales o nacionales.

También vale la pena señalar respecto a los estándares revisados que no hay una relación con los conceptos de hábitat y derecho a la ciudad. En ese sentido los avances constitucionales ecuatorianos, estarían superando los estándares señalados por el Comité. Si se hace un análisis de los derechos del buen vivir, y su sección sexta, sobre el “Habitat y vivienda”, en la Constitución de la República, se justifica la afirmación precedente.

El artículo 30 de la Constitución de la República, señala por ejemplo, que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. A continuación, en el artículo 31, se señala que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. Bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las

diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Cada uno de esos conceptos constitucionales obliga al desarrollo de estándares distintos, para evaluar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

Quizá la aplicación de los estándares del Comité, en este momento, colocaría al Estado ecuatoriano en un nivel de al menos, una voluntad de cumplimiento importante, tomando en cuenta exclusivamente el acceso a la vivienda. Sin embargo, sí se puede afirmar que hablar de vivienda adecuada y digna exclusivamente no es suficiente, frente a la complejidad de los procesos urbanos.

Es por esto que es necesario que el Comité actualice sus estándares a la luz del desarrollo del derecho a la ciudad, tomando en cuenta que existen agencias, como ONU Habitat, que han profundizado ya la problemática. En el caso ecuatoriano, el nuevo reto planteado por las instancias gubernamentales, es el de generar políticas que permitan que la intervención para la construcción de vivienda de interés social, o de vivienda en general, también sea una intervención que construya ciudad y la consolide.

Los proyectos históricos de generación de vivienda han estado concentrados en el área rural, por un sinnúmero de razones, pero principalmente por los bajos costos del suelo y del desarrollo de infraestructura. Con lo que se han creado miles de vivienda sin conectividad a la realidad de la ciudad, con los consiguientes problemas de movilidad, servicios, generación de economía, creación de comunidad, etc.

Un análisis contemporáneo sobre el Derecho a la Vivienda, obliga a ampliarlo al hábitat y a la ciudad, más aun cuando la población urbana crece a un ritmo acelerado a nivel mundial.

Por otro lado, el acceso a suelo urbano y el fomento de lineamientos de política pública para que el Estado posea suelos para el desarrollo de proyectos que viabilicen el derecho a la vivienda, el hábitat y la ciudad, es otro de los estándares que el Comité debe trabajar. En la actualidad los gobiernos nacionales y locales, tienen que desarrollar instrumentos jurídicos y económicos que les den la posibilidad de ir generando suelo de interés y finalidad pública, para responder a los derechos mencionados, esto implica también políticas de densificación para precautelar el crecimiento de la mancha urbana con estrategias de vivienda adecuada, digna y hábitat saludable en crecimiento en altura.

El Comité debería profundizar en el análisis de las condiciones de acceso a crédito por parte de las personas que quieren acceder a una vivienda. Al mismo tiempo también debe analizar el costo de ese crédito, puesto que en sectores menos favorecidos económicamente, el costo del crédito se dispara. Entonces, pese a los subsidios estatales, estos obviamente no cubren la totalidad del costo de la vivienda, con lo que el ejercicio del Derecho a la Vivienda no es efectivo, bajo la lógica más salvaje del mercado.

El Comité, establece unos estándares mínimos abriendo la perspectiva al desarrollo de una política más específica por parte de los Estados. Sin embargo, es necesaria la actualización a la luz de los problemas y tensiones del mundo inmobiliario, el crecimiento de las ciudades, la disminución de la población rural, la necesidad de frenar el crecimiento de la mancha urbana, entre otros.

Se considera conveniente sugerir que se debe profundizar el contenido del Derecho a la Vivienda, tanto nacional como internacionalmente, desde la problemática del acceso al suelo, como base fundamental del acceso a la vivienda, a una hábitat saludable y a la ciudad. Al mismo tiempo, se debe profundizar en el desarrollo de los estándares para la comprensión de conceptos como: gestión democrática de la ciudad; disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos; función social, ambiental, no solo de la propiedad sino de la ciudad como tal, por citar algunos ejemplos.

La plena realización de esos derechos establece criterios de justicia social enmarcados en la necesidad de hacer de las ciudades, espacios de vida adecuada, digna y de realización de derechos y no lugares de profundización de las inequidades y de las injusticias sociales.

En este punto, resulta pertinente revisar las observaciones finales sobre el tercer informe de Ecuador presentado en noviembre de 2012 al Comité DESC en el que si bien dicho Comité recibe con agrado la información sobre la aplicación directa del PIDESC por la Corte Constitucional y la incorporación de la doctrina del Comité y de su Observación General 4 anteriormente analizada en un caso de dicho órgano jurisdiccional (1207-10-EP Sentencia 148-12-SEP-CC acción extraordinaria de protección del derecho a la vivienda) también indica que se encuentra preocupado por algunas situaciones en el país:

- Propiedad campesina y los procesos de compra de tierras por empresas;
- Condiciones de vivienda en zonas de riesgo por la falta de servicios básicos; y,

- Tráfico de tierras.³⁵

Al respecto, el Comité señala lo siguiente: “El Comité recomienda al Estado que desarrolle planes de titulación que protejan la propiedad campesina sobre las tierras y establezca mecanismos de prevención de ventas forzadas en zonas rurales. El Comité recomienda al Estado que los procesos de reubicación de familias que habitan zonas de riesgo se lleven a cabo con arreglo a principios del derecho al debido proceso y se suministre plena información sobre las condiciones de la reubicación. El Comité recomienda igualmente establecer mecanismos de monitoreo sobre los procesos de desalojo y de reubicación y su impacto en el disfrute del derecho a la vivienda teniendo en cuenta la Observación No. 4 y la Observación General No. 7”.

En el marco de protección el Comité DESC también se ha pronunciado sobre desahucios forzosos y desalojos ya que esta práctica puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios. En este sentido, los Estados deben abstenerse de llevarlos a cabo y garantizar la legalidad cuando se efectúen (Observación General No. 7 párrafo 4 y 8)

Respecto de la Seguridad Jurídica de la tenencia, el Comité DESC considera que las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en ciertos casos. La seguridad jurídica de la tenencia debe garantizar protecciones legales en contra del desahucio, hostigamiento u otras amenazas.

El Comité DESC explica que ciertos desahucios son aceptables en circunstancias excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.

Por otra parte, el Comité DESC indica que los Estados deben contar con legislación que: a) brinde la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajuste al Pacto y c) regule estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos (compatible con el Pacto, normas internacionales de Derechos Humanos y los principios de razón y proporcionalidad).

El Comité DESC insiste en que entre los medios apropiados para promover los derechos del Pacto se incluyen el adoptar medidas legislativas. Esto potencia y garantiza un sistema de protección eficaz.

Igualmente, el Comité DESC indica que los desalojos justificables deben llevarse en concordancia con una legislación compatible con la normativa de protección de los Derechos Humanos, entre otras, en materia de uso proporcionado de la fuerza.

Al mismo tiempo, señala el Comité DESC que bajo la protección de la legislación internacional en materia de pueblos indígenas y tribales, el ejercicio de derechos de consulta previa, en caso de reubicación de pueblos, por grandes obras de infraestructura (proyectos hidroeléctricos, por ejemplo), es fundamental para preservar la existencia de los mismos.

De igual manera, el Comité DESC indica al Estado ecuatoriano que es necesario el desarrollo de alternativas de planes de vivienda, para aquellas personas que han sufrido situaciones de desalojo y desahucio. Bajo estas circunstancias es necesario evaluar también las condiciones en las cuales éstas se producen. Por citar un ejemplo, la reubicación de viviendas en zonas de riesgo no mitigable. Para el efecto es necesario contar con un mecanismo que le permita al afectado, contar con una vivienda que reemplace la que perdió, por la reubicación.

El Comité DESC considera que entre las garantías procesales que se debería aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran:

- a) Una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- b) Un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;
- c) Facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;
- d) La presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;
- e) La identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) No efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- g) Ofrecer recursos jurídicos; y,

h) Ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

Sumada la necesidad de determinar claramente las categorías de desalojos a los que nos refiramos (forzados, ilegales e injustos) la Observación General No. 7 hace uso de la expresión “desalojos forzosos” y se refiere al “hecho de hacer salir a las personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”³⁶.

Deben existir condiciones específicas cuando se llevan a cabo desalojos tales como que sea realicen de forma legal, lícita, proporcionada y razonable, sin vulnerar derechos humanos y con acceso a recursos jurídicos efectivos y reparaciones³⁷.

Respecto a los desalojos, en el año 2007 se presentó el Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, MiloonKothari³⁸, en el que se señalan el trabajo realizado en el 2005 en relación a los principios y directrices básicos sobre los desalojos y el desplazamiento, de los cuales destacan los siguientes:

- a) Definir la práctica de los desalojos forzosos;
- b) Establecer criterios estrictos según los cuales puede producirse el desalojo en "circunstancias excepcionales", con "plena justificación" y garantías procesales;
- c) Enumerar detalladamente los pasos que deben dar los Estados para proteger los derechos humanos antes, durante y después de los desalojos;
- d) Instar a que se realice una amplia "evaluación de los efectos del desalojo" antes del desplazamiento;
- e) Instar a que se ofrezca indemnización, restitución y rehabilitación adecuada en consonancia con las normas de derechos humanos;

36

ONU Habitat, “ El Derecho a una vivienda adecuada” Folleto Informativo No. 21, Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21rev1Housingsp.pdf>

37

Ibid., p. 5.

38

ONU, Aplicación de La Resolución 60/251 de La Asamblea General, de 15 De Marzo De 2006, Titulada "Consejo De Derechos Humanos" Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, MiloonKothari, A/HRC/4/18, (párrafos de los Principios y Directrices: 4-8, 15,16, 21, 23, 25, 26, 29,30, 32-34, 37-58 y 60-63), 5 de febrero de 2007.

- f) Proporcionar orientaciones útiles sobre otros fenómenos que conducen al desplazamiento, tales como los desastres;
- g) Establecer un "derecho a reasentarse" que corresponda al derecho a la vivienda adecuada para las comunidades desplazadas que viven en condiciones adversas;
- h) Exhortar a los Estados, en cumplimiento de una "obligación inmediata", a que garanticen la seguridad de tenencia a todos los que actualmente carecen de títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra;
- i) Proporcionar una decidida perspectiva de género, en particular la protección y los derechos de las mujeres;
- j) Instar a los Estados a que adopten medidas de interposición para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos y marginados ante los desalojos forzosos.

Finalmente, es muy importante señalar que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los que se encuentran el Derecho a la Vivienda, están sujetos al principio de progresividad y no regresividad de los derechos, este principio nos lleva a aplicar la norma más favorable y a garantizar su pleno ejercicio.

Es conocido que el contenido de los derechos debe ser desarrollado a través de la normativa, jurisprudencia, doctrinariamente y en el desarrollo de las políticas públicas, es así como cualquier acción de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente la aplicación del derecho atenta contra este principio que se encuentra en el artículo 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos señalando que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados³⁹.

4. Dos casos que pusieron al mundo a reflexionar sobre la calidad de la vivienda como un derecho humano: Estados Unidos y España

4.1. Tensiones detectadas respecto al Derecho a la Vivienda, la crisis inmobiliaria y su afectación a las personas migrantes ecuatorianas en Estados Unidos y en España.

El papel ausente del Estado en la protección del Derecho a la Vivienda ha llevado a su desregularización. Hay que señalar que a partir de la década de los setenta se produjo un drástico cambio en las políticas de vivienda a nivel mundial, el cambio fue fundamentado en la doctrina económica predominante que exigía la transferencia de las actividades controladas por el Estado al sector privado y requería la libertad sin restricciones de los mercados y el comercio. Esta idea pronto se convirtió en la opinión predominante, conformando las políticas de los Estados, las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo⁴⁰. Así, se generalizó la opinión de que los Estados debían abandonar sus actividades de control y regulación en diversas materias sin tomar en cuenta que este abandono afectaba la realización de los derechos humanos, los mismos que exigen del Estado un papel regulador, de protección y garantía.

Justamente, los casos de las crisis inmobiliarias que ocurrieron en Estados Unidos y en España son consecuencia de la desregularización del Derecho a la Vivienda a favor del libre mercado, la acumulación de capital y la consideración de la vivienda como un activo financiero a disposición del mercado empresarial inmobiliario nacional e internacional.

Las graves crisis inmobiliarias que han atravesado en estos dos países han puesto en juego derechos de millares de personas que han perdido su casa y los esfuerzos de ahorros ejecutados por años para lograr el gran sueño de una vivienda propia.

Según datos del Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, en adelante la Relatora Especial, los incrementos de los precios de la vivienda fueron escandalosos desde el año 1997 al 2004 existiendo un aumento en los Estados Unidos del 65% y en España del 149%. Además, los sistemas financieros crearon productos hipotecarios dirigidos especialmente a grupos de

40

personas con ingresos bajos. De hecho, la ampliación del crédito a este segmento poblacional se incrementó notablemente generando lo que se conoce como “préstamos de alto riesgo”.

Por medio de estos créditos se facilitó el acceso al crédito bajo condiciones que posibilitaran minimizar los riesgos a los prestamistas y a los inversores, es así como los tipos de interés se clasificaron de acuerdo al riesgo de pago permitiendo cobros de intereses más altos en los préstamos ofertados a la población más pobre. Un ejemplo de esto se describe a continuación: “en Estados Unidos, un tipo de prestatario de alto riesgo pagaría \$5.222 dólares más durante los primeros cuatro años de la hipoteca de 166.999 dólares que otro con una hipoteca normal”⁴¹.

Los préstamos con intereses altos incrementaron el endeudamiento de los sectores más vulnerables de la población que recibía los créditos, y de esta manera se aumentó la inseguridad económica en los hogares, es así como las familias se vieron obligadas a reducir gastos en necesidades básicas para pagar las deudas adquiridas por acceder a una vivienda.

Contrario a lo que se creería, el mayor crédito hipotecario elevó el precio de la vivienda. Según datos proporcionados por la Relatora Especial de 1995 a 2005 hubo un aumento en el precio de la vivienda del 105%. Es así que el alza de precios, los créditos hipotecarios con estas premisas y el desempleo se tradujo en deudas impagas, ejecuciones hipotecarias y personas que se quedaban sin hogar.

Tanto en España como en Estados Unidos los préstamos con elevados intereses aumentaron cada vez más el endeudamiento y el mayor acceso a préstamos hipotecarios se tradujo en subida de los precios de la vivienda.

De igual manera, en los Estados Unidos existieron reducciones progresivas en la asignación de fondos para construcción de vivienda pública, la ampliación del mercado hipotecario y lo que representa para el PIB el mercado inmobiliario hicieron que este país incurriera en la deuda hipotecaria.

Es importante señalar que la crisis inmobiliaria que ocurre en España llegó a perjudicar a la población migrante ecuatoriana que se ha visto afectada directamente por la pérdida de sus viviendas a través de los llamados desalojos. La pérdida de trabajo de los migrantes ecuatorianos, como consecuencia de la crisis económica que afecta a este país, ha conllevado la imposibilidad de pago de las cuotas de los créditos para la compra de vivienda.

El Informe temático de la Defensoría del Pueblo del Ecuador denominado “Ecuadorianas y ecuatorianos en España, Crisis hipotecaria y Derechos humanos”, señala lo siguiente:

41

“En relación al desempleo, las pautas de destrucción de empleo han sido las mismas para toda la población, si bien los inmigrantes estaban más intensamente ocupados en los sectores que sufrieron en primera instancia los zarpaos de la crisis: la construcción y los servicios.

La tasa de desocupación en febrero 2013 se encuentra en un 67,8% para la población ecuatoriana en edad de trabajar”⁴².

Según el citado informe no hay datos claros para cuantificar la afectación de la crisis en la población de origen ecuatoriano, ya que el Instituto Nacional de Estadísticas de España tiene datos sobre suscripciones y cancelación de hipotecas y su desagregación es territorial. Los datos que se disponen señalan que entre el año 2000-2008 se firmaron dentro del territorio español 8.690.981 hipotecas sobre viviendas. A partir del año 2003 hay un incremento y es el año en donde más firmas de contratos de hipotecas tuvieron lugar; sin embargo, a partir del año 2008 empieza un declive.

El informe temático establece que uno de cada cinco españoles se ha visto afectado por la crisis inmobiliaria y que es lógico pensar que los ecuatorianos al menos comparten esta proporción⁴³. Adicional a esto, el informe hace reflexiones sobre por qué la crisis para los ciudadanos de origen ecuatoriano puede ser más compleja y establece que a) dentro de la comunidad ecuatoriana se tejió una tupida red de avales cruzados entre familiares y amigos que lleva a pensar que la afectación personal del problema es mucho más profunda que entre la población española; b) el mercado hipotecario no fue el mismo para la población inmigrante y el nacional: el parking de viviendas y productos crediticios se fragmentaron, se especializaron en captar una clientela con menor renta y mayor riesgo⁴⁴.

La Relatora Especial ha señalado que en España desde 2007 se han ejecutado 350.000 hipotecas y en el año 2011 se llevaron a cabo 212 ejecuciones y 159 desalojos por día. Se establece también que el 70% de los impagos pertenecen a personas afectadas por el desempleo y el 35% son personas migrantes.

Ante esta crisis y la afectación de derechos a la población migrante ecuatoriana, la respuesta del Estado Ecuatoriano se ha ejecutado mediante varias acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la Embajada de Ecuador en España y la Defensoría del Pueblo. Esta última ha ejercido sus competencias extraterritoriales para iniciar acciones encaminadas a la defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.

42

Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Informe temático: Ecuatorianas y ecuatorianos en España, Crisis hipotecaria y Derechos Humanos”, p. 32, Quito, 2013.

43

Ibídem, página 33, Quito, 2013.

44

Ibídem, pagina 33, Quito, 2013

A continuación enumeramos algunas de las acciones que se han realizado para esta defensa, las mismas que se encuentran ampliamente descritas en el Informe Temático mencionado:

- Convenio de Cooperación MRECI y Defensoría del Pueblo para dar asistencia jurídica gratuita a ecuatorianos y ecuatorianas afectadas por la crisis hipotecaria;
- Gestiones ante la Defensoría del Pueblo de España;
- Visita del Defensor del Pueblo de Ecuador a España;
- Análisis inicial de procedencia de acciones legales en España y ante instancias del Sistema de Naciones Unidas;
- Reunión entre Defensoría del Pueblo y Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración;
- Establecimiento de Delegación de la Defensoría del Pueblo en España;
- Petición a la Relatora del Derecho a la Vivienda de Naciones Unidas;
- Visita oficial del Defensor del Pueblo a España;
- Litigios estratégicos ante operadores de justicia de España;
- Demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La crisis que ha afectado a la población migrante ecuatoriana en España ha dado lugar a importantes reformas legales en nuestro país, un avance importante para las deudas hipotecarias adquiridas en Ecuador y aquellas adquiridas fuera de territorio nacional es la que establece la Ley ecuatoriana de créditos para viviendas y vehículos de 26 de junio 2012, cuya información esencial se revisó en la sección anterior. Sin embargo, conviene recordar que dicha ley establece que las obligaciones adquiridas con créditos señalados en la ley y que sean declaradas de plazo vencido, podrán ser cobradas a través de la respectiva ejecución o dación en pago del bien dado en garantía con lo cual se extingue la deuda. De igual manera, dicha ley prohíbe la ejecución en territorio nacional de sentencias extranjeras originadas en operaciones crediticias con garantía hipotecaria de vivienda situada fuera del país por contravenir el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

5. La vivienda en Ecuador: De la mercancía al derecho

5.1. Revisión teórica y empírica sobre la Vivienda en el Ecuador.

Para Gerardo Pisarello el concepto de necesidad constituye un elemento clave para pensar la vivienda como un derecho, así el autor señala que una vivienda digna resulta fundamental para la supervivencia y para una vida segura, independiente y autónoma⁴⁵. Es así como la vivienda define la vida de las personas a muchos niveles desde la seguridad hasta en la autoestima, el bienestar familiar y el de la comunidad, de igual manera los recursos invertidos para la vivienda son altos puesto que sin ella muchos derechos no son posibles de realizar o están en grave peligro.

A partir de la mitad del siglo XX el mundo empieza a registrar una migración importante de las personas desde el área rural hacia las ciudades. Para el año 2008, más de la mitad de la población del planeta, 3.300 millones de personas, vivía en ciudades y para el año 2030 se establece que la población urbana habrá llegado a 4.900 millones de personas⁴⁶.

En el Ecuador las tasas de crecimiento poblacional urbano y rural muestran una similar tendencia. Las cifras del último censo poblacional del año 2010 especifican que en el Ecuador hay un total de 14.483.499 habitantes, de estos 9.676.449 de personas se encuentran viviendo en la zona urbana del país⁴⁷ según las últimas estadísticas de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de marzo de 2012 la cual fue elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Estos datos muestran que la localización poblacional en el Ecuador tiende a estar en las ciudades y que la urbanización es uno de los fenómenos más relevantes de las últimas décadas. Así, vemos que el número de ciudades con más de 30 mil habitantes se quintuplicó desde 1960, en procesos desordenados y de degradación ambiental acusada. En 1950 más del 70% en nuestro país vivía en el campo; a finales del 2001 esta proporción se contrajo al 39%⁴⁸.

45

Pisarello Gerardo, Vivienda para todos un derecho en (de) construcción, página 25 Icaria, Barcelona, 2003.

46

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas, Estado de la Población Mundial 2007, Liberar el potencial del crecimiento humano, Nueva York, 2007.

47

El crecimiento urbano en el Ecuador ha sido inequitativo en sus beneficios, en los años 70 con el período de bonanza del “Boom petrolero” los actores políticos y económicos beneficiaron un crecimiento urbano de Quito y Guayaquil sin garantizar un desarrollo armónico del país. El desarrollo urbano estuvo dirigido a la “priorización de las inversiones en estas ciudades, con una expresión física en infraestructura vial y nuevos desarrollos urbanos dirigidos a una clase social media/alta y la aparición de grandes barrios precarios”⁴⁹.

Las consecuencias de una acelerada migración desde el campo a la ciudad se expresó en el uso inequitativo de las ciudades y la imposibilidad de construcción de ciudades articuladas e integradas. También podemos ver sus consecuencias en el desempleo, pobreza, déficit habitacional, precarización de la vivienda, problemas relacionados con acceso a servicios básicos, entre otros.

El crecimiento de las ciudades en el Ecuador (formal e informal) ha seguido un curso heterogéneo, ligado al desarrollo económico del territorio, a los intereses de las élites empresariales y a la funcionalidad/disfuncionalidad heredada, asignada y reforzada a través de la gestión y políticas públicas nacionales, ajustadas a un estado patrimonialista, factores que han determinado desarrollos dispares⁵⁰.

En nuestro país a partir de los noventa la realidad urbana se ha caracterizado por un escaso dinamismo económico, estancamiento en la generación de empleo formal de baja cualificación, pérdida del poder adquisitivo, así como el incremento de la desigualdad en la distribución de la riqueza, la ausencia de una política nacional de vivienda y políticas públicas locales de inserción física y social, la alta concentración de la propiedad de la tierra y la fuerte concepción del mercado como mecanismo regulador.⁵¹

Existen problemas importantes como la falta de planificación física territorial, ausencia de políticas de integración físico-social, inversiones físicas sin sustento en información confiable ni en principios de equidad, corresponsabilidad y solidaridad; escaso desarrollo de capacidades técnicas locales y modelos de gestión ineficientes y desarticulados en los diferentes niveles de la administración pública⁵².

49 Senplades, El derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat sostenibles, pagina 28, 2008.

50 Gago Pablo, Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en Ecuador en Inter/secciones urbanas: Origen y contexto en América Latina, pagina 139, Flacso, Quito 2009

51 Ibid, op, cit, p. 28

52 Gago Pablo, Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en Ecuador en Inter/secciones urbanas: Origen y contexto en América Latina, pagina 139-140, Flacso, Quito 2009.

La vivienda en nuestro país y para las clases populares representa un bien que es utilizado de manera productiva contribuyendo al desarrollo de la economía familiar. Es importante esta visión ya que solo desde este entender se pueden proponer políticas públicas que beneficien a los hogares que tienen menos recursos.

Debido a la pobreza, buena parte de los habitantes urbanos se han visto obligados a emprender actividades económicas generalmente informales desde sus hogares, por tanto la vivienda se ha convertido en una importante fuente de ingresos.⁵³ Los hogares urbanos utilizan mecanismos para enfrentar las crisis económicas y el activo-vivienda es vital para el desarrollo de las mismas, este rol económico debe ser visto como parte de las estrategias de subsistencia. Algunas de las acciones dentro de este rol económico son la renta imputable, el alojamiento de personas allegadas y la transferencia intergeneracional de la riqueza (Herencia)⁵⁴.

Los objetivos de las distintas actividades económicas desarrolladas en la vivienda son diversos: pueden generar una mayor cantidad de recursos que alimenten el presupuesto del hogar, aumentando el consumo; incrementar la riqueza de los miembros del hogar, generando acumulación; reducir la probabilidad de caer en la pobreza, disminuyendo vulnerabilidad e incluso protegiendo a familiares y/o amigos ofreciéndoles alojamiento⁵⁵

En este punto, se realizará una revisión de algunos datos sobre la situación de la vivienda en nuestro país. Así, “con base en la metodología establecida por el MIDUVI, la cual clasifica el parque habitacional en viviendas: aceptables, mejorables (déficit cualitativo) e irrecuperables (déficit cuantitativo), a partir del análisis del material usado en sus componente (piso, paredes y techo) y del estado del mismo (bueno, regular o malo)”⁵⁶, revisaremos datos relativos al déficit cuantitativo, déficit cualitativo y hacinamiento:

1. Déficit cuantitativo 2012: Número de viviendas irrecuperables, expresado como porcentaje del total de viviendas.

Lugar	Porcentaje	No. Viviendas	No. de viviendas
-------	------------	---------------	------------------

⁵³ Ibid, op, cit, p. 28

⁵⁴ Gago Pablo, Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en Ecuador en Inter/secciones urbanas: Origen y contexto en América Latina, pagina 139-140, Flacso, Quito 2009.

⁵⁵ ¹⁵Ibid, op, cit, p. 197

⁵⁶ ¹⁶ Ibid, op, cit, p. 198

		déficit cuantitativo	totales
Ecuador	13.7	539.072	3'934.050
Rural	29.8	392.211	1'315.664
Urbano	5.6	146.861	2'618.386

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo INEC, Planificación MIDUVI, elaboración propia

2. Déficit cualitativo 2012: Número de viviendas recuperables, expresado como porcentaje del total de viviendas.

Lugar	Porcentaje	No de viviendas déficit cualitativo	No. de viviendas totales
Ecuador	33.2	1'306.794	3'934.050
Rural	43.4	571.636	1.315.664
Urbano	28.1	735.158	2'618.386

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo INEC, Planificación MIDUVI, elaboración propia

3. Hacinamiento 2012: Se considera que un hogar está hacinado si cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros mayor a tres.

Lugar	Porcentaje	No. de hogares en condiciones de hacinamiento	No. total de hogares.
Ecuador	9.1	363.377	3'951.268
Rural	13.3	176.346	1'318.084
Urbano	7.1	187.031	2'633.183

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo INEC, Planificación MIDUVI, elaboración propia

Las cifras presentadas se pueden comprender de mejor manera si se las compara a través del tiempo, de esta forma se puede apreciar si la política pública asumida, ha tenido o no impacto. En ese sentido a continuación, en cada uno de los casos descritos, se puede apreciar lo siguiente, en porcentajes:

Déficit cuantitativo en el tiempo:

Año	2009	2010	2011	2012
Ecuador	21.2	19.2	16.5	13.7
Rural	41.6	38.7	34.8	29.8
Urbano	11.5	10.1	7.1	5.6

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo INEC, Planificación MIDUVI, elaboración propia

Déficit cualitativo en el tiempo:

Año	2009	2010	2011	2012
Ecuador	35.6	36.2	34.3	33.2
Rural	38.9	41.2	42.5	43.4
Urbano	34.0	33.9	30.1	28.1

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo INEC, Planificación MIDUVI, elaboración propia

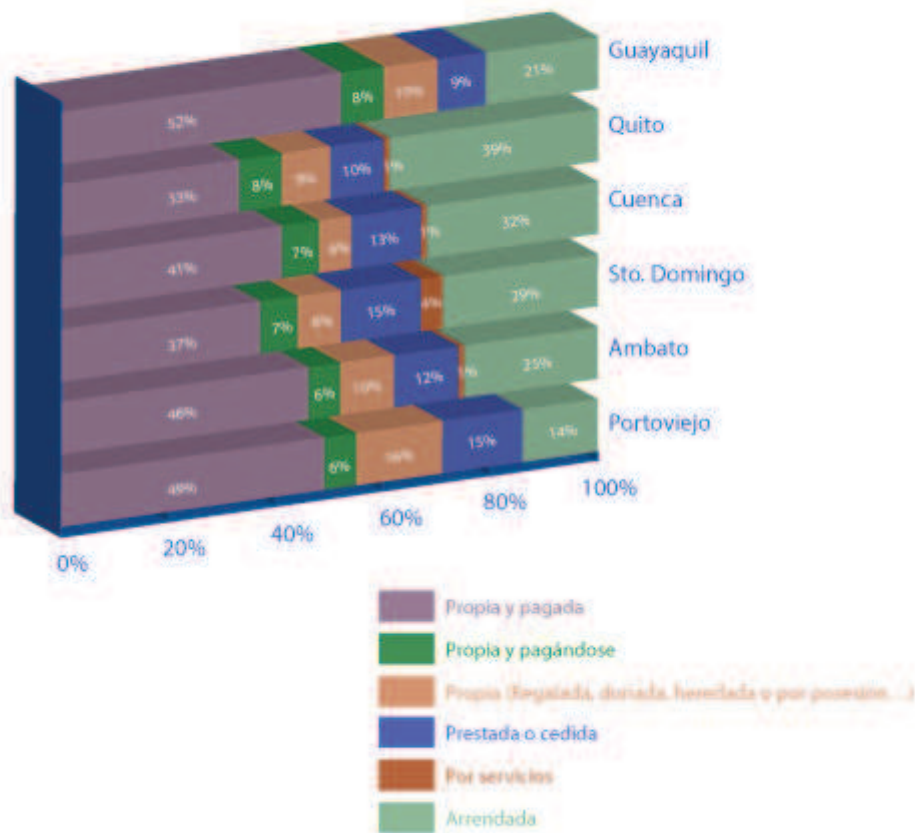
Hacinamiento en el tiempo:

Año	2009	2010	2011	2012
Ecuador	15.8	13.7	11.2	9.1
Rural	20.7	18.4	15.8	13.3
Urbano	13.4	11.5	8.8	7.1

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo INEC, Planificación MIDUVI, elaboración propia.

Por otra parte, en nuestro país, la tendencia de la vivienda por ciudades es la siguiente:⁵⁷

TENDENCIAS DE LA VIVIENDA Comparativo por ciudades



Fuente: INEC

5.2. Mapeo de los actores estatales en relación con los actores que ofertan y demandan el acceso del derecho a la vivienda.

Dentro del mapeo de actores que se han identificado varios actores de distintos sectores que según sus competencias son los llamados a desarrollar políticas públicas en materia de Vivienda en el Ecuador. De manera muy breve señalaremos las competencias de cada actor en el apartado respectivo

Actores sector público

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)

Tiene rectoría en el tema de hábitat y vivienda a través de la formulación de políticas, regulaciones, planes, programas y proyectos, que garanticen un

Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, sustentado en una red de infraestructura de vivienda y servicios básicos que consoliden ciudades incluyentes, con altos estándares de calidad, alineados con las directrices establecidas en la Constitución de la República y el Plan Nacional de Desarrollo.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)

Entre sus competencias se encuentran:

Articular y coordinar la política del sector social y proponer políticas sectoriales e intersectoriales que respondan a necesidades prioritarias de los sectores sociales.

Contribuir al diseño y planificación de la política social mediante la generación de instrumentos técnicos que apoyen la definición y seguimiento de esta política.

Concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo.

Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación a las políticas, planes, programas y proyectos del área social.

Gobiernos autónomos descentralizados (Gads)

Gobierno autónomo descentralizado municipal (artículo 264 constitución)

Gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos (artículo 266 Constitución)

Entre sus competencias están:

Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)

Institución financiera de carácter público con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, con personería jurídica propia.

El BieSS ofrece préstamos hipotecarios para la adquisición de bienes inmuebles, como unidades de vivienda, construcción, remodelación, ampliación y/o mejoramiento de las mismas, terrenos, oficinas, locales comerciales o consultorios; así como también sustitución de créditos

hipotecarios para viviendas otorgadas por otras instituciones financieras del país⁵⁸.

Superintendencias

Superintendencias que son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y su rol específico en el tema de vivienda, tiendan al interés general.

Superintendencia de Bancos

Entidad que regula y supervisa la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sistemas financiero, de seguros privados y de seguridad social, regula y supervisa entidades financieras que otorgan créditos para la vivienda.

Superintendencia de Compañías

Institución que controla y vigila el mercado de valores y el sector societario del país

Defensoría del Pueblo⁵⁹

Funciones de protección y tutela de derechos de los habitantes del Ecuador.

Actores del sector privado

Cámaras de la Construcción

Se trata de un gremio que agrupa a empresas, profesionales y demás actores del sector de la construcción.

Sector Inmobiliario privado (Empresas Inmobiliarias)

Empresas dedicadas a la construcción y venta de vivienda y forman parte del mercado inmobiliario.

⁵⁸ www.biess.fin.ec

⁵⁹ Art. 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.

2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.

3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.

4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

Corredores inmobiliarios encargados de las ventas de los proyectos

Banca Privada (bancos, mutualistas, cooperativas, sociedades financieras y aseguradoras)

Se trata de entidades financieras que hoy en día están comprometidas con el crédito para vivienda.

Actores del sector social

Ong

Organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas de Derecho a la vivienda.

Ejemplo: Asociación solidaria Asa, FUNDACIÓN Ecuatoriana de Habitat-FUNHABIT

Organizaciones sociales

Se trata de asociaciones y confederaciones en donde convergen de manera organizada la sociedad civil, su trabajo se encuentra orientado al derecho a la vivienda de las personas.

Ejemplo: Asociación de Vivienda Alianza Mujeres, Confederación Nacional de Barrios del Ecuador-CONBACHE

Cooperación internacional

Onu - Hábitat

Agencia de las Naciones Unidas de asesoría técnica en materia de desarrollo urbano sostenible, vivienda adecuada, la mejora en la calidad de vida de los habitantes en asentamientos humanos, la universalización del acceso al agua potable y al saneamiento, promoción de la inclusión social y la protección del medio ambiente. Tiene como misión de promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar vivienda adecuada para todos y todas.

Otros

Centros de investigación e universidades

Instituciones dedicadas al estudio del Derecho a la vivienda y al Hábitat y que dan aportes desde la investigación académica.

Ejemplo: Instituto de Planificación Urbana y Regional, IPUR

5.3. Políticas públicas con las que cuenta el Estado Ecuatoriano para garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda.

En esta sección se desarrollarán las políticas públicas en materia de vivienda que existen en el Ecuador. La primera es la implementada por el Ministerio de Desarrollo Urbanístico y Vivienda (MIDUVI) y como es su funcionamiento y el apalancamiento financiero a los beneficiarios del bono. Como segundo tema se desarrolla la política del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) y el tercer tema a desarrollar es la política de vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), modelo de municipalidad que ha realizado acciones e implementado políticas de vivienda que si bien es cierto pueden ser mejoradas, se recalca que pueden ser un modelo a seguir por otras municipalidades del país. Finalmente, se revisarán otros ejemplos de política de vivienda, específicamente los casos de Guayaquil, Cuenca y Manta.

La investigación realizada establece que existen dos grandes políticas para el desarrollo de vivienda en el Ecuador y las dos están orientadas al acceso a la vivienda propia y a establecer mejoras en las viviendas ya existentes.

a. Política desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en adelante MIDUVI, tiene la misión de asegurar un hábitat adecuado y sustentable para las poblaciones urbanas y rurales⁶⁰.

Entre sus objetivos estratégicos está el incrementar los mecanismos para que las familias ecuatorianas puedan acceder a una vivienda digna, con énfasis en los grupos de atención prioritaria; incrementar las capacidades de los prestadores de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional; incrementar las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en adelante GADs, en la planificación y gestión de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

El marco legal que rige las políticas que está Desarrollando el MIDUVI es el Decreto Ejecutivo No. 1419 expedido el 22 de enero del 2013 (Anexo1), firmado por el Presidente encargado en aquel entonces, Lenin Moreno Garcés. El Decreto No. 1419 es el marco jurídico en el cual se regula el “sistema de incentivos a la vivienda social”. El objetivo de esta normativa es generar condiciones para incidir en la oferta y la demanda del mercado de vivienda, para que exista una intervención efectiva para la generación de vivienda social.

Entre las herramientas que se implementan en este Decreto Ejecutivo están los incrementos a las distintas modalidades a los bonos de vivienda que otorga el Estado ecuatoriano.

Las modalidades son las siguientes:

- 1) Bono de la Vivienda para la adquisición de vivienda en proyectos ubicados en zonas urbanas, urbano marginales o rurales.
- 2) Bono de la Vivienda para diferentes programas y proyectos en la modalidad de construcción en terreno propio y mejoramiento de vivienda.
- 3) Bono de emergencia en la modalidad de reasentamiento y reposición.
- 4) Bono de Vivienda dirigido a personas con discapacidad.
- 5) Bonos de Vivienda para la Región Amazónica, como un incentivo para la construcción de viviendas que respondan a factores culturales y ambientales de la región.
- 6) Bono de titulación.

Los mecanismos para poder aplicar a estos subsidios estatales se basan en un análisis del costo máximo de la vivienda para que sea considerada de interés social. Tanto en casa como en departamento, el costo total máximo de la vivienda no debe superar el monto de USD 30.000 y no debe estar por debajo de los USD 15.000.

El bono otorgado tiene un tope de USD 6000 para apartamentos y USD 5000 para casa. De la misma forma el ingreso máximo familiar no puede superar los 2.9 salarios básicos unificados para poder aplicar a este subsidio.

El artículo 2 del Decreto, también habla de la necesidad de establecer condiciones financieras preferenciales para la adquisición de la vivienda social, a fin de que sean canalizadas a través de las instituciones financieras y propone que la diferencia entre la tasa de interés vigente en el mercado para crédito hipotecario y la tasa de interés preferencial cobrada a los beneficiarios de vivienda social, sea cubierta por el Presupuesto General del Estado.

Otro de los objetivos del Decreto es el de incentivar la participación de instituciones financieras en el otorgamiento de crédito hipotecario a beneficiarios del bono de la vivienda. El incentivo básicamente está dirigido a las instituciones financieras públicas a las cuales el Decreto autoriza a actuar como “banca de segundo piso”, para actividades de redescuento y titularización de cartera hipotecaria.

También es importante señalar que para llevar adelante una política coordinada, se establece el requisito obligatorio de que el MIDUVI califique los proyectos de vivienda social impulsados desde el sector privado, los gobiernos autónomos descentralizados o el BIESS. Para que se puedan beneficiar de los incentivos del Decreto en mención.

En lo que tiene que ver con los *bonos de emergencia* se aclara que se otorgarán estos subsidios por razones humanitarias o de extrema necesidad. La calificación de las mismas será establecida por el MIDUVI. El Decreto también señala que la diferencia entre el valor del bono que entrega el Estado y el valor de la vivienda será cubierto a través de un crédito. Si el beneficiario no es sujeto de crédito, el valor se descontará del Bono de Desarrollo Humano, que perciba el núcleo familiar.

En lo que tiene que ver con el *bono para vivienda dirigido a personas con discapacidad*, que no posean terreno propio, el valor de la ayuda es de USD13.500, con un aporte del beneficiario de USD 1000. Se crea además una situación especial la cual, en caso de que el beneficiario no pueda cubrir su aporte, se le entregará la totalidad del bono.

En relación a incentivar viviendas que respondan a los patrones culturales y ambientales, de una región como la Amazonía, el Bono de la Vivienda se establece en USD 8.000 y es el valor más alto en comparación con otros lugares del territorio nacional. Esto se da con la finalidad de que se preserven el uso de materiales y diseños propios de los pueblos y nacionalidades amazónicas.

Otra de las preocupaciones del Decreto es la legalización de la propiedad de quien quiere acceder a los bonos de la vivienda sobre todo en la modalidad de adquisición. En este momento, si la persona que aplica no tiene terreno propio, primero se le solicita como requisito inicial que acceda a un bono de titulación para regularizar la propiedad de la misma. De esa forma se impide la informalidad y se precautela el hecho de que el beneficiario directo sea quién tenga la propiedad final del inmueble.

Las políticas públicas que se están desarrollando en el MIDUVI son herramientas de gestión económica para el acceso a la vivienda, a continuación se enumeran los diversos programas que están en marcha:

1. Bono de Titulación:

El bono de titulación es un subsidio o complemento único y directo que se brinda a personas de escasos recursos económicos por una sola vez. El objetivo de este bono es el de regularizar la tenencia de la tierra, por medio de la entrega de escrituras a los beneficiarios de esta ayuda económica. El valor del Bono de Titulación es de hasta USD 400. El destino de este valor es el de pagar los costos de la escrituración a nivel nacional.

El Bono de Titulación se crea el 27 de febrero de 2007 por Decreto Ejecutivo publicado en el R.O. No. 29 de esa misma fecha, y fue reformado por Decreto Ejecutivo No. 338 de 11 de junio de 2007. En su parte pertinente se señala “crease el Bono de Titulación, emitido por el Estado ecuatoriano, destinado a legalizar los predios de los aspirantes a

beneficiarse del bono de vivienda y mejoramiento para áreas urbanas, rurales y urbano marginales, que posean o sean tenedores de terrenos en todo el territorio nacional”.

2. Programa de vivienda Manuela Espejo

El objetivo del programa es el de brindar una solución habitacional adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias, para atender a personas con discapacidad. Las personas con discapacidad en situación crítica deben ser identificadas por la Misión Solidaria “Manuela Espejo”. El programa opera en áreas urbanas, urbano marginales y rurales.

El MIDUVI, por una sola ocasión, entregará el bono del Sistema de Incentivo de Vivienda Manuela Espejo (SIVME). El bono es no reembolsable. La Vicepresidencia de la República entregará un aporte adicional por cada solución habitacional para la accesibilidad y adecuaciones internas.

El aporte del MIDUVI es el siguiente:

- a) Para vivienda nueva un bono de USD 6000 a la persona o personas con discapacidad en situación crítica, que pertenezcan a un mismo núcleo familiar. El bono es para la construcción de vivienda en el terreno de su propiedad. La Vicepresidencia de la República le entrega al MIDUVI USD 1200. De esta forma el valor total del aporte es de USD 7200.
- b) Para el mejoramiento, ampliación o terminación de vivienda bajo posesión del núcleo familiar beneficiario, el MIDUVI entrega un bono de hasta USD 2000. Para este caso la Vicepresidencia aporta con un valor de USD 1200. En resumen, el valor total del mejoramiento es de hasta USD 3200.
- c) Cuando los núcleos familiares no poseen el terreno para que se construya la casa por parte del MIDUVI, la Vicepresidencia gestionará ante terceros su consecución.

3. Programa Socio Vivienda Guayaquil

Este programa habitacional y urbanístico está dirigido a familias de escasos recursos que no poseen terreno ni vivienda mediante la adquisición de macro lotes para el desarrollo de viviendas de interés social a través del MIDUVI.

Las personas beneficiarias de los Planes Habitacionales de Socio Vivienda Guayaquil recibieron una ayuda directa del Estado llamado Bono de la Vivienda por USD 5000 que otorga el MIDUVI, por una sola

vez, de carácter no reembolsable que se complementa con el ahorro familiar realizado durante un año.

El programa habitacional Socio Vivienda Guayaquil Etapa 1 demandó la apertura de 30.000 cuentas de ahorros en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) ente participante encargado de captar los depósitos mes a mes con el fin de crear una cultura de ahorro, hasta culminar USD 660 dólares durante un año para el lote.

Se han construido un total de 2.273 viviendas unifamiliares de 38.35 m² en un terreno de 91.00 m². Paralelamente, en el complejo urbanístico se están construyendo 11 bloques multifamiliares que dan un total de 352 departamentos los cuales serán adjudicados a las familias reubicadas provenientes de las riberas del estero salado de la ciudad de Guayaquil, dentro del programa Guayaquil Ecológico. Adicionalmente está en proceso de contratación 6 multifamiliares más que incrementarán 192 departamentos al mismo programa Guayaquil Ecológico.

4. Sistema de apoyo económico para Vivienda (SAV) con apoyo del BID

Es un apoyo económico en dinero, que entrega el Estado ecuatoriano por medio del sistema SAV- BID del MIDUVI, a las familias de bajos ingresos por una sola vez, bajo criterios objetivos enmarcados en un sistema transparente de calificación, para construir una vivienda en condiciones de habitabilidad y servicios básicos indispensables para una vida digna en terreno de propiedad de la familia.

El programa SAV- BID es financiado mediante crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

5. Programas de reposición y de reasentamiento de vivienda (Acuerdo Ministerial No. 131, MIDUVI)

El MIDUVI entrega a las personas damnificadas y/o afectadas, que han perdido sus viviendas a causa de desastres de origen natural o antrópico, una vivienda sobre el mismo terreno o inmueble de propiedad del afectado que no se encuentre en zona de riesgo.

Los beneficiarios son los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros (en el caso de extranjeros tienen que demostrar su calidad de refugiados o residentes permanentes), mayores de 18 años, propietarios de las viviendas que han sido afectadas por los impactos producidos por los desastres de origen natural o antrópico, que no estén ubicados en zonas de riesgo y que hayan recibido la calificación de damnificados, es decir, que su vivienda haya sufrido daños irreparables o haya perdido la totalidad de la misma. Adicionalmente, la persona debe encontrarse en una situación de extrema necesidad y pobreza calificada por el MIDUVI, sin perjuicio de que haya recibido anteriormente un bono de vivienda.

El bono de reposición también se otorgará por razones humanitarias a personas que se encuentren afectadas por situaciones críticas de pobreza que evidencien que el grupo familiar por acción de algún tipo de accidente o calamidad han sido afectados en su integridad y unión familiar.

El artículo 7 del Decreto Ejecutivo establece el incremento del bono de emergencia en dos modalidades establecidas: es así como el valor del bono de reasentamiento será de USD 13.500 en el cual se cubre el costo de terreno, infraestructura básica y construcción de la vivienda y el bono de reposición de USD 6000.

El apalancamiento financiero a los beneficiarios del bono

El equipo de la consultoría tuvo la oportunidad de conversar con Rubén Paredes, Subsecretario de Vivienda del MIDUVI. En este diálogo el Subsecretario hace interesantes reflexiones sobre la problemática del acceso a la vivienda.

Una de las ideas expuestas fue que el MIDUVI, en períodos anteriores, se enfocó en el desarrollo de vivienda en el sector rural en grandes cantidades. Este enfoque generó vivienda dispersa construida sobre terreno propio. Desde la perspectiva del derecho a la ciudad y al hábitat, se presenta como una necesidad urgente, la redefinición de la política de vivienda desde el Gobierno Nacional. En ese sentido, Rubén Paredes sostiene que lo que se busca es fortalecer el rol de rectoría que debe tener el MIDUVI. Para el efecto es necesario contar con una Ley Orgánica de Gestión de Suelos, Hábitat y Vivienda.

Existe un proyecto de ley que se encuentra en análisis, previo a ser enviado a la Asamblea Nacional para su debate. El proyecto lo promueve la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En términos generales el proyecto se basa en las siguientes premisas:

- a) Hay que dotar a los municipios de las herramientas necesarias para planificar su ordenamiento territorial y hacer efectivo su desarrollo local.
- b) También parte del hecho de que el ordenamiento territorial tiene como fin complementar la dimensión económica y social con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y definiendo las estrategias para su desarrollo.
- c) La política de suelo de cada gobierno local se implementa a partir de la definición y regulación del uso, ocupación y manejo del suelo, en respuesta a un particular modelo de desarrollo territorial.

d) Planificar significa poner sobre la mesa los intereses de todas las personas y garantizar los derechos humanos por medio de actuaciones en el territorio. Es por esto que la planificación del territorio debe ser entendida como una construcción social y colectiva que le pertenece a la ciudadanía. Se trata de un proceso político con base técnica, que requiere de soporte normativo y legislativo por parte del Estado.

Por lo tanto, el proyecto de Ley Orgánica propone definir el marco legal de acción para que los gobiernos locales puedan llevar a la práctica su propio modelo territorial, mediante la definición de instrumentos urbanísticos y de gestión de suelo. Al centrarse en el Plan de Ordenamiento Territorial, la Ley apuesta por el desarrollo de la autonomía de los GADs y por las condiciones locales concretas de cada municipio.

La relación y coordinación con GADs es muy importante, puesto que son ellos los que tienen competencia constitucional y legal para la gestión del suelo. Al intentar regular a través de una ley de estas características los problemas del suelo y el hábitat, también se parte de la necesidad de frenar la expansión, promover la densificación y que los proyectos inmobiliarios, apalancados en el sistema del bono de la vivienda, se realicen en suelo urbano, que permita que las intervenciones en vivienda de interés social creen ciudad, al contrario de lo que sucede ahora, que crean dispersión.

Rubén Paredes reconoce que uno de los problemas más difíciles de solucionar es el problema del acceso a suelo urbano para el desarrollo de los proyectos. Por eso uno de los objetivos de política pública de vivienda es el generar un “banco de suelo”. Actualmente, se está desarrollando un “barrido” para identificar el suelo que está bajo propiedad de las instituciones públicas con el objetivo de utilizarlos en proyectos de vivienda de interés social incluso en altura. Contar con un banco de suelo abre la puerta a un mejor control por parte del Estado, sea Central o Municipal, del costo final de la vivienda y para el desarrollo de proyectos de interés social para quintiles uno y dos. La estrategia y los instrumentos que están en proceso de desarrollo para cumplir este objetivo, ven en el Banco del Estado el instrumento para generar incentivos económicos a los GADs, para que vayan constituyendo un banco de suelos.

En la línea de incentivar la densificación del suelo y el crecimiento en altura, Paredes señaló que uno de los indicadores para el efecto es el incentivo económico de un bono mayor, para la adquisición de departamentos. Al respecto, Paredes reflexiona y señala que la forma de pensar de las personas beneficiarias del bono, aún no ha hecho que la demanda de departamentos sea en la magnitud de la que existe para las casas. Por lo que es necesario contar con una estrategia que impulse en

las personas, una nueva visión en ese sentido y que incluso trabaje la complejidad de un estilo de vida en condominio.

Por otro lado, tres son las condiciones que influyen en el precio final de la vivienda de interés social: a) acceso a suelo; b) acceso a crédito; c), los tiempos de tramitología municipal.

Para cada una de ellas, la coordinación con los GADs municipales es clave, por las competencias municipales que tienen sobre el suelo de sus respectivos territorios. Paredes señala que la idea es que los GADs obtengan suelo y el Banco del Estado financie los proyectos o participe en condiciones favorables.

Es importante mencionar que en el borrador del proyecto de ley en estudio se plantea el desarrollo de bancos de suelo por ciudades que superen los 100 mil habitantes. Estos son sus objetivos:

1. Adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o enajenación forzosa producto del desarrollo y la construcción prioritaria, inmuebles necesarios para cumplir con los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial municipales y metropolitanos.

- 2.- Recibir y gestionar los inmuebles correspondientes a las cesiones obligatorias en suelo urbano, derivadas de la aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

3. Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social;

- 4.- Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social.

Bajo esos parámetros, la propuesta de ley también desarrolla instrumentos de gestión de suelo encaminados a perfeccionar un mejor reparto de cargas y beneficios relacionados al suelo. La captación de plusvalía, la venta de edificabilidad por parte de los GADs municipales, y otros más, son algunos de los instrumentos de gestión de suelo que pueden ayudar a generar condiciones económicas más favorables para el manejo del suelo destinado a vivienda, desde una perspectiva de derechos.

Con estos antecedentes el informe quiere dejar claro la importancia del suelo para la garantía del derecho a la vivienda, el hábitat y la ciudad. Dicho de otra forma, no es posible una política de vivienda sin que se cuente con una política de suelo. En ese sentido, la posibilidad de que se discuta una ley nacional al respecto, refleja la complejidad del problema y su trascendencia nacional.

El acceso a crédito por parte de los beneficiarios del bono es otro de los problemas que tiene que enfrentar una política de vivienda enfocada en derechos. En el diálogo que sostuvimos con el Subsecretario, éste fue un tema recurrente. Uno de los objetivos actuales que impulsa el MIDUVI es el desarrollo de instrumentos financieros que permitan el acceso a una tasa subsidiada para el beneficiario del bono. La modalidad que se ha dado hasta el momento en el bono para la adquisición de la vivienda, es que tenía que existir una pre aprobación de crédito. En algunos casos, la imposibilidad de que los beneficiarios del bono accedan a un crédito, en el sistema financiero formal, ha hecho que sean los propios promotores los que trabajen con el beneficiario en el otorgamiento del crédito.

En definitiva, el derecho se puede ver limitado por estas condiciones, por lo cual el MIDUVI trabaja ya en impulsar mecanismos para créditos subsidiados, con la participación de la banca pública y en generar incentivos con el sistema financiero convencional para cumplir el mismo objetivo. En esa línea, el Banco del Estado ya está habilitando y analizando 21 proyectos. De acuerdo a Paredes los recursos económicos ya están en el Banco. También consideran necesario trabajar con el promotor y el constructor para que se interese por los proyectos de vivienda social. Ya en este momento, señala Paredes, el Banco del Estado maneja créditos de un 5 por ciento de interés anual, a 36 meses plazo y con 18 meses de gracia.

En el análisis que ha hecho el MIDUVI también ha evidenciado limitaciones para un apalancamiento en el sector cooperativo o de la economía popular y solidaria. Este sector a pesar de mover una cantidad de recursos económicos importantes, todavía no tiene la fortaleza institucional suficiente para brindar seguridad a un proceso de inversión en el manejo de los créditos hipotecarios en la magnitud y con las garantías necesarias para el efecto.

En ese sentido, también se mantuvieron diálogos con funcionarios de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, quienes manifestaron que el proceso de control y formalización del sector ha empezado y que es un camino aun complejo, puesto que ha sido un sector que ha trabajado sin la supervisión y regulación necesaria por parte del Estado. Tatiana Rodríguez, Directora Nacional de Revisión y Registro del Sector Financiero Popular y Solidario, expresó que es un sector que está empezando a ser regularizado y organizado. Muchas de las cooperativas incluso tienen nombres repetidos o que aun llevan las cuentas “en cuadernos”. Se indicó que el sector en su conjunto abarca hasta el momento 6291 organizaciones en general registradas y 230 cooperativas de vivienda. Alexandra Valdospinos, Directora Nacional de Revisión y Registro de la Economía Popular y Solidaria del Sector Real (transporte, vivienda consumo, etc.), recalca que la institución está operativa desde noviembre del 2012. La creación de esta entidad de

control y regulación es parte de lo que la ley respectiva determinó, en el sentido de que tiene que darse un proceso de transición, en el cual hay que adecuar el estatuto de las organizaciones al nuevo marco legal: el de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

Este momento, las cooperativas de vivienda deben ser propietarias del lote de terreno donde se van a construir las viviendas, además necesitan el certificado de propiedad y el informe favorable del MIDUVI. De acuerdo al MIDUVI, lo que se evalúa es la viabilidad técnica del terreno donde van a ser construidas las viviendas, que cumpla con las normativas y planificación municipal, que no tenga riesgos, etc. El no cumplimiento de estos requisitos puede generar un proceso de liquidación de la cooperativa. Sin embargo, las funcionarias de la Superintendencia son claras en señalar que el control de esta Institución está centrado en la defensa del cooperativismo y sus principios, principalmente en la revisión de los temas organizativos. Las normas, entre otras cosas, establecen que la cooperativa de vivienda no puede tener un número de socios mayor a la capacidad del terreno y la lotización establecida y que una vez que se adjudican las viviendas la cooperativa, por el cumplimiento de sus objetivos sociales, tiene que liquidarse. A su vez, ninguna persona puede ser socia de más de una cooperativa.

De acuerdo al subsecretario Paredes, el MIDUVI, hasta el momento ha entregado, 260.000 viviendas aproximadamente, de las cuales el 68% por ciento han sido construidas en terreno propio.

En conclusión, se ve que el apalancamiento financiero sigue siendo un cuello de botella, que complica el ejercicio del derecho. Si bien el Gobierno está consciente de este problema, aun no se encuentran los mecanismos e instrumentos financieros que permitan solucionar este inconveniente desde la perspectiva del derecho a la vivienda, aunque están bajo estudio algunas alternativas.

El reto es encontrar un apalancamiento que beneficie a las personas de los quintiles uno y dos, pero que al mismo tiempo el desarrollo del proyecto sea atractivo para el promotor y el constructor. Adicionalmente, el proyecto a ser financiado también debe contar con incentivos para que el sector financiero privado tenga interés en apoyar este tipo de inversión.

Si bien una de las estrategias es la de buscar una participación del BIESS en este proceso, también es una decisión que debe ser tomada con las precauciones necesarias. La razón: al abrir el crédito a sectores no bancarizados, los controles y prevenciones deben ser altos, para no generar condiciones, que en otros países, han impulsado una crisis en el sector inmobiliario.

Cuadros de la Intervención del MIDUVI

Inversión MIDUVI enero 2007 – junio 2011

Usd 926'953.703

Programa	Número de Viviendas
Vivienda Rural Nueva	120.236
Vivienda Urbana Nueva	34.983
Vivienda Urbana Mejorada	19.085
Vivienda Urbana Marginal Nueva	13.307
MI Primera Vivienda - BEV	10.000
Vivienda Rural Mejorada	9.416
Soluciones Emergentes: Cubiertas Volcán Tungurahua	9.072
Emergencia Estación Invernal	5.529
Inti Rural Nueva	3.969
Vivienda Urbana Marginal Mejorada	2.947
Socio Viviendas (Guayas, El Oro, Esmeraldas)	2.648
Programa Manuela Espejo, Nuevas	2.437
Socio Comunidad	2.406
Reasentamientos y Soluciones Emergentes	2.235
Ciudad Victoria	800
Otros	3.656
TOTAL DE VIVIENDAS	246.382

FUENTES: Revista Gestión, MIDUVI, Elaboración Equipo Consultor

INVERSIÓN MIDUVI ENERO 2007 – JUNIO 2011

USD 926'953.703

PROGRAMA	NUMERO DE VIVIENDAS
Vivienda rural nueva	120236
Vivienda urbana nueva	34983
Vivienda urbana mejorada	19085
Vivienda urbana marginal nueva	13307
Mi Primera Vivienda - BEV	10
Vivienda rural mejorada	9416
Soluciones emergentes: cubiertas volcán Tungurahua	9072
Emergencia estación invernal	5529
Inti rural nueva	3969
Vivienda urbana marginal mejorada	2947
Socio vivienda (Guayas, El Oro, Esmeraldas)	2648
Programa Manuela Espejo, nuevas	2437
Socio comunidad	2406
Reasentamientos y soluciones emergentes	2235
Ciudad Victoria	800
Otros	3656
TOTAL DE VIVIENDAS	246382

Viviendas entregadas periodo de gestión agosto 2011 – julio 2012*

INVERSIÓN MIDUVI ENTRE AGOSTO 2011 Y JULIO 2012

USD 43'268.230

PROGRAMA	NÚMERO DE VIVIENDAS
Mi primera vivienda	2792
Ciudad Victoria	1440
Componente vivienda "Misión Manuela Espejo".	2445
Vivienda Fiscal (Fuerzas Armadas – Policía Nacional)	688
TOTAL DE VIVIENDAS	7635

Fuente: Informe de Gestión 2011 – 2012, MIDUVI, elaboración equipo consultor

*Hasta la fecha de elaboración del presente trabajo el informe de gestión del MIDUVI correspondiente a julio del 2012 hasta este año se encontraba en edición.

Bonos entregados e inversión del MIDUVI agosto 2011 y julio 2012

INVERSIÓN MIDUVI ENTRE AGOSTO 2011 Y JULIO 2012

USD 43'268.230

PROGRAMA*	NÚMERO DE BONOS
Vivienda rural y urbano marginal	5455
Sistema de apoyo económico para vivienda – SAV BID Rural y urbano marginal	8639
Sistema de apoyo económico para vivienda – SAV BID urbano	3452
Bonos de titulación	5118
TOTAL DE BONOS ENTREGADOS	22664

Fuente: Informe de Gestión 2011 – 2012, MIDUVI, elaboración equipo consultor

* Es importante tomar en cuenta que se han separado los cuadros entre bonos y viviendas entregadas, porque la entrega del bono no necesariamente significa que la vivienda ha sido entregada, por los periodos de ejecución de obra y otros requisitos que tienen que cumplirse. Igualmente en los bonos de titulación de los 5118 que se han entregado, tan solo 1731 cuenta ya con escritura pública.

Si sumamos el número de viviendas entregadas en el periodo 2007 al 2011, más las del periodo 2011 al 2012, tenemos un total de: 254.017.

b. Política desarrollada por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 estableció la creación de una institución financiera de propiedad del Instituto de Seguridad Social⁶¹ y a través de la transitoria vigésima tercera se estableció que dentro del plazo de 180 días después de aprobada la Constitución se crearía la institución financiera antes mencionada.

El mandato constitucional estableció los principios a regir entre los que se señalan la seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente. Se estableció que los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones.

De igual manera, existe una prohibición de que las instituciones del Estado intervengan o dispongan de sus fondos y reservas en menoscabo de su patrimonio. Es así que los recursos y reservas técnicas de los fondos de cada uno de los seguros que conforman el Seguro Universal y los Fondos de Reserva, por ser independientes y separados del patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se mantendrán y administrarán de ese modo y no podrán ser dispuestos ni inmovilizados para otros fines que no sean los expresamente determinados en la Ley de Seguridad Social.

La finalidad de esta banca pública es canalizar el ahorro nacional de las personas aseguradas hacia el desarrollo productivo, a fin de potenciar el dinamismo económico del país. En el mes de abril del 2009 se expide la ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en adelante BIESS, creándose la institución financiera de carácter público con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, con personería jurídica propia.

El objeto social del BIESS es la prestación de servicios financieros bajo criterios de banca de inversión, para la administración de los fondos previsionales públicos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS; y, la prestación de servicios financieros para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados.

En el artículo 4 de la ley de creación del BIESS se establecen las operaciones permitidas, entre las que nos interesan para el tema del Derecho a la Vivienda, se encuentra la concesión de créditos hipotecarios, prendarios y quirografarios y otros servicios financieros a favor de los afiliados y jubilados del IESS, mediante operaciones directas o a través del sistema financiero nacional.

61

Según el informe de rendición de cuentas del BIESS para el año 2012 su objetivo fue la consolidación de su participación en el mercado crediticio de vivienda y de consumo, es así que alcanzó un monto financiado de crédito total para el año 2012 de USD 2319 millones.

La implementación de nuevas políticas crediticias permitió que el BIESS se posicione como el banco líder en el financiamiento de vivienda a nivel nacional, alcanzando el 108% de la meta de colocación propuesta para préstamos hipotecarios en el año 2012, con un monto financiado de USD 974 millones, y un crecimiento anual del 18.1%.

Tanto la Constitución de la República como la ley del BIESS establecen que la prestación de servicios financieros se efectúe para personas que son consideradas como afiliados activos y jubilados dentro del Instituto de Seguridad Social.

Datos obtenidos del informe de rendición de cuentas 2011-2012 de la Superintendencia de Bancos establece que hubo un incremento del 11.65% en las afiliaciones al IESS, es así como el número de afiliados cotizantes pasó de 2.068.083 a 2.308.930 afiliados, entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011.

No se cuentan con datos del año 2012 pero de las entrevistas realizadas al Economista Marcelo Silva, coordinador de Estudios y Planificación (E) del BIESS y al analista Diego Castillo del departamento de Estudios y Planificación, el número de afiliados al IESS y potenciales clientes del BIESS va en aumento considerando las nuevas regulaciones y controles para que la afiliación a la seguridad social se cumpla como parte de los derechos de los trabajadores. Los mencionados funcionarios aseveraron que el BIESS actualmente ocupa el 65% de la cartera nacional de créditos hipotecarios.

Dentro del tema de vivienda el BIESS⁶² concentra varios productos crediticios que ofertan de manera regular, es así como existen:

- Préstamos Hipotecarios para vivienda terminada, financiamiento para casas o departamentos nuevos o usados, casas individuales, viviendas que formen parte de un conjunto habitacional. El valor financiado asciende al 100% hasta 100 mil dólares y del 80% si el valor supera los 125 mil dólares y el plazo de pago es de 25 años.
- Préstamos Hipotecarios para construcción de vivienda: Financiamiento hasta 100 mil dólares del avalúo en un plazo de 25 años plazo. En caso que el avalúo supere los 125 mil dólares se financiará el 80% del valor del avalúo. Este financiamiento está dirigido a edificaciones de vivienda en terrenos libres, sobre o junto a

⁶² www.biess.fin.ec/

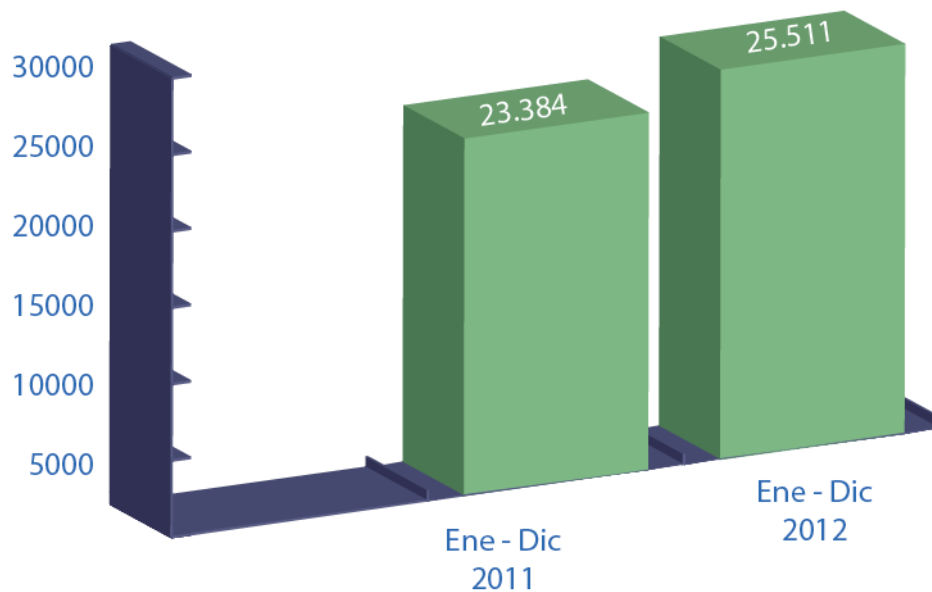
construcciones ya existentes, terminación de unidades en condiciones inhabitables.

- Préstamos Hipotecarios para adquisición de terreno y construcción de vivienda: Financiación de hasta el 100% hasta un monto de 100 mil dólares y hasta un plazo de 25 años plazo. En caso que el avalúo del terreno y del proyecto de construcción superen los 125 mil dólares se podrá financiar hasta el 80% del valor total del avalúo.
- Préstamos Hipotecarios para remodelación y ampliación de vivienda: implica la modificación interna de la vivienda, sin cambios ni variaciones en la estructura principal por ejemplo: cambios de pisos, closets, mampostería, etc. El monto financiado es el 50% del valor del avalúo de la realización actualizado de la vivienda.
- Préstamos Hipotecarios para sustitución de hipoteca: Financiamiento para trasladar las obligaciones con garantía hipotecaria en cualquiera de las entidades financieras del país, reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Se podrá financiar hasta la totalidad del saldo adeudado a la institución financiera y de acuerdo a la capacidad de pago. Montos hasta 100 mil dólares hasta 25 años plazo.
- Préstamos Hipotecarios para adquisición de terreno, financiamiento hasta 100 mil dólares hasta 12 años de plazo, el financiamiento es para la compra de un terreno con el propósito de construir a futuro su vivienda.

De las entrevistas realizadas se conoció que dentro del BIESS un afiliado se convierte en potencial cliente cuando tiene al menos 4 aportaciones consecutivas y que para acceder a un crédito hipotecario de adquisición de una vivienda el cliente potencial debe contar con un mínimo de 36 imposiciones de las cuales las 12 últimas imposiciones deben ser consecutivas.

Los datos proporcionados por los funcionario del BIESS establecen que el crédito hipotecario ha beneficiado a un porcentaje de la población económicamente activa que trabaja de manera estable, es así que el crédito hipotecario benefició a un total de 25.511 personas, registrándose un crecimiento anual de 9.1%⁶³.

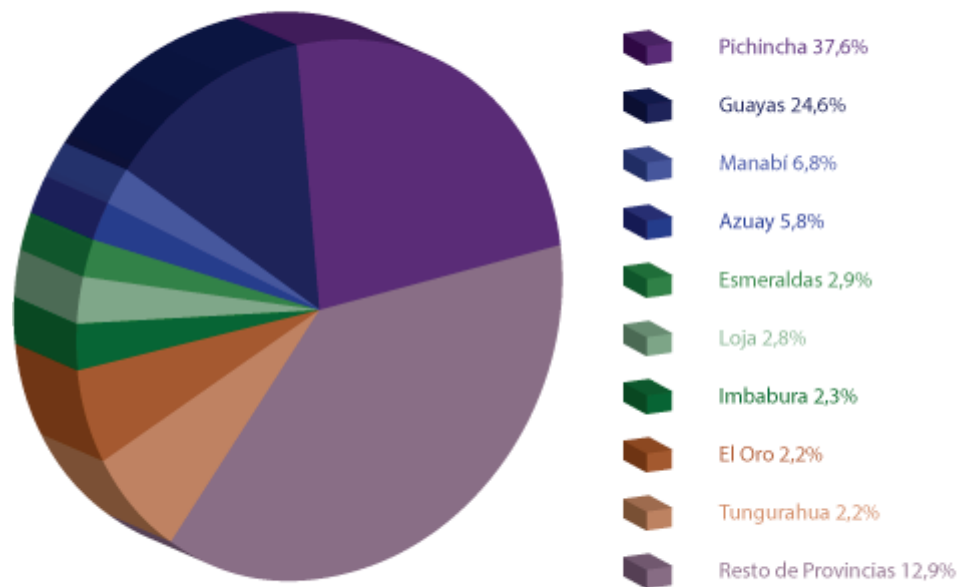
Beneficiarios del Préstamo Hipotecario



Fuente: Informe Rendición de Cuentas BIESS 2012

La distribución provincial del crédito es un dato interesante puesto que se evidencia que las personas beneficiarias de los créditos del BIESS, son aquellas que se encuentran afiliadas a la seguridad social y que mayoritariamente se encuentran en Pichincha, Guayas, Manabí y Azuay, que en conjunto concentran 74.8% de la colocación en el año 2012⁶⁴.

PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS POR PROVINCIA



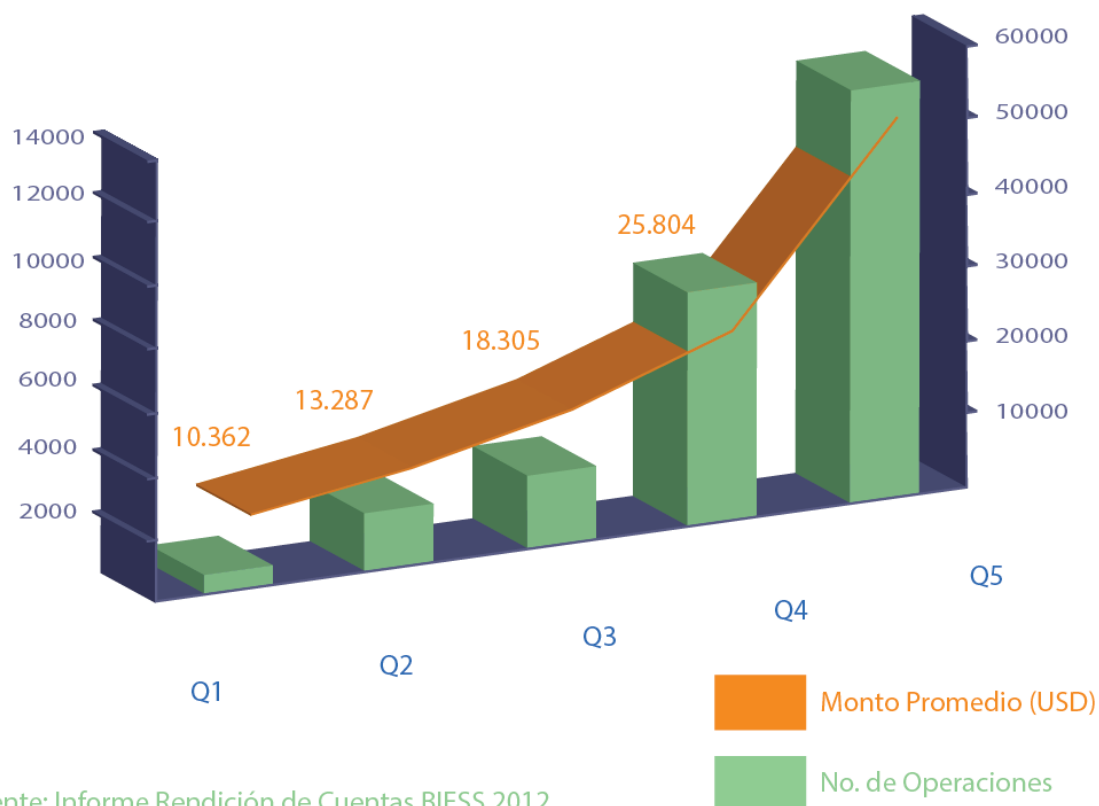
Fuente: BIESS - Base de Tecnología

El mencionado informe señala: “las operaciones de préstamos hipotecarios se concentran en los quintiles más altos, en tanto que las operaciones vinculadas a los dos primeros quintiles alcanzan una participación del 10.2% en el año 2012. Si se considera la información del monto financiado, la participación de los quintiles 1 y 2 llega a 3.5%, lo cual es entendible pues en dichos estratos los montos promedio son considerablemente inferiores”.

A través de las entrevistas realizadas a los funcionarios del BIESS se logró confirmar esta información y se desprende que la atención a través de créditos hipotecarios que actualmente se otorga es en su mayoría a personas que se encuentran estratificadas en el 4 y 5 quintil de ingreso evidenciándose claramente diferencias amplias entre los beneficiarios por montos de acceso al crédito y número de beneficiarios de acuerdo a los quintiles.

Préstamo Hipotecario

Número de operaciones y montos promedio de por quintiles de ingreso



Fuente: Informe Rendición de Cuentas BIESS 2012

Respecto a los plazos con los cuales se conceden los créditos se señala que los préstamos hipotecarios tuvieron un plazo promedio ponderado de 18.1 años en el 2011 y se registra un valor mayor en el 2012, pues el plazo promedio se ubica en 19.25 años.

Tal y como se ha explicado la investigación de la consultoría nos lleva a concluir que en el Ecuador existen dos grandes políticas en materia de vivienda expuestas.

c. Caso Modelo Quito: Política de vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito⁶⁵

La preocupación sobre el tema de acceso a suelo urbano para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social está presente. Así por ejemplo, en una de las versiones del proyecto de “Ley Orgánica sobre Uso y Gestión de Suelo”, hay claras referencias a instrumentos de política pública que ayuden a superar este problema.

65

Este parte del informe se desarrollará en base a la política metropolitana de Quito sobre Hábitat y Vivienda. La misma que se la encuentra en: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/Documentos/politicasmq/POLITICA%20METROPOLITANA%20DE%20VIVIENDA.%20final%2015-3-10.pdf>

En el mencionado borrador de ese proyecto se plantea el desarrollo de bancos de suelo por ciudades que superen los 100 mil habitantes. La propuesta del banco de suelo es una forma de responder al problema de ausencia de suelo urbano para el impulso de proyectos de vivienda, de interés social, por ejemplo.

El proyecto en mención, que el Ejecutivo planea presentar a la Asamblea Nacional en el primer trimestre del 2014, busca cuatro objetivos fundamentales:

1. Adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o enajenación forzosa producto del desarrollo y la construcción prioritaria, inmuebles necesarios para cumplir con los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial municipales y metropolitanos.
- 2.- Recibir y gestionar los inmuebles correspondientes a las cesiones obligatorias en suelo urbano, derivadas de la aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.
3. Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social;
- 4.- Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social.

Bajo esos parámetros, la propuesta de ley también desarrolla instrumentos de gestión de suelo encaminados a perfeccionar un mejor reparto de cargas y beneficios relacionados al suelo. La captación de plusvalía, la venta de edificabilidad por parte de los GADs municipales, y otros más, son algunos de los instrumentos de gestión de suelo que pueden ayudar a generar condiciones económicas más favorables para el manejo del suelo destinado a vivienda, desde una perspectiva de derechos.

Con estos antecedentes el informe quiere dejar claro la importancia del suelo para la garantía del derecho a la vivienda, el hábitat y la ciudad. Dicho de otra forma, no es posible una política de vivienda sin que se cuente con una política de suelo. En ese sentido, la posibilidad de que se discuta una ley nacional al respecto, refleja la complejidad del problema y su trascendencia nacional.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en adelante MDMQ, en el año 2010 aprobó una política metropolitana de Hábitat y Vivienda. Si bien la aprobó como ordenanza, los conceptos ahí vertidos, necesitan el desarrollo de legislación e instrumentos para su aplicación. Sin embargo,

es interesante que dentro de las reflexiones de ese documento, se plantee con claridad, el enfoque de derechos que sustenta esa política.

En el documento en mención el Municipio declara que “Nos acogemos a la definición internacional sobre el derecho a la vivienda como el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.

Al mismo tiempo enumera a los siguientes como los elementos constitutivos de una vivienda adecuada:

- 1) Seguridad de la tenencia.
- 2) Disponibilidad de servicios e infraestructura.
- 3) Acceso a agua potable.
- 4) Acceso a saneamiento.
- 5) Posibilidad de manutención.
- 6) Área suficiente para vivir.
- 7) Habitabilidad.
- 8) Accesibilidad.
- 9) Ubicación.
- 10) Durabilidad de la unidad habitacional.
- 11) Adecuación cultural.

Y en esa línea la política municipal manifiesta que: “Por ello, desde un enfoque de derechos, el MDMQ orientará su acción al cumplimiento de los derechos ciudadanos al hábitat integral, a la vivienda digna, a la ciudad, al desarrollo comunitario integral, a la sostenibilidad ambiental y a un adecuado manejo territorial a través del fomento y promoción de proyectos habitacionales que generen desarrollo equitativo, integración e inclusión social”.

La política propuesta por el MDMQ contiene elementos interesantes y topa los aspectos medulares de la problemática del Hábitat y la Vivienda; sin embargo, aún no se han desarrollado los instrumentos jurídicos y técnicos para el efecto. De manera general los temas más complejos tienen que ver con el suelo y el acceso al crédito.

Al respecto la política municipal plantea lo siguiente:

1.- La gestión del suelo: el documento plantea que el MDMQ se encargará de la generación de suelo municipal edificable, a través de la aplicación de los diferentes instrumentos de planificación urbanística. La

preocupación principal está en el mantenimiento e incorporación de “reservas de suelo” en cantidades suficientes para asegurar un desarrollo urbano y rural planificado con el objetivo de controlar la especulación. Para el efecto el MDMQ plantea intervenir en el mercado de tierras y de esa forma utilizar esa intervención como un mecanismo de control y regulación de los precios del suelo urbano y de reserva.

Además el Municipio hará lo siguiente:

a.- Promoverá el apoyo técnico y estimulará los procesos de ordenamiento urbano que permitan disponer y habilitar tierras aptas para nuevos tejidos urbanos con énfasis en vivienda social.

b.- Todos los proyectos de urbanización deberán contribuir con las políticas de reserva de suelo para el desarrollo de vivienda de interés social, favoreciendo una ocupación democrática e integrada de la población sobre el territorio.

c.- Se establecerá un porcentaje de suelo para vivienda de relocalización o alquiler en todos los proyectos de vivienda de interés social.

d.- Se perfeccionarán y consolidarán los mecanismos legales, operativos y de gestión que generen un territorio con suelo urbanizado a precios justos y no especulativos, para satisfacer la demanda de hábitat y vivienda de los sectores sociales de menores recursos.

e.- Se buscará obtener suelo urbanizado para emprendimientos residenciales de interés social, en toda operación de habilitación de suelo que se realice en el DMQ, asignando para ese propósito un porcentaje del suelo útil residencial no menor al 10% o su equivalente.

f.- Se incorporarán a las reservas de suelo los bienes inmuebles municipales o de sus empresas que se encuentren como improductivos pero sean útiles para programas habitacionales de interés social.

g.- El MDMQ mantendrá un programa dedicado a fortalecer las actuaciones de legalización y reconfiguración barrial, la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios, el mejoramiento y el reconocimiento de construcciones.

h.- El MDMQ promoverá la optimización de la ocupación del suelo de la zona urbana de Quito desalentando el crecimiento expansivo de los extremos del tejido urbano y valles circundantes mediante:

h1) Densificación del área de la ciudad urbanizada y ocupada actualmente;

h2) Ocupación de las áreas vacantes o vacíos urbanos de la ciudad de Quito y de las cabeceras parroquiales;

h3) Participación y coordinación de intervenciones para el mejoramiento, rehabilitación, renovación y construcción de viviendas nuevas, crecimiento en altura y obras de desarrollo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito.

i.- El MDMQ desconocerá los procesos, actores y consecuencias del tráfico de tierras en el Distrito Metropolitano de Quito.

2.- El financiamiento de la vivienda: el punto de entrada a la gestión económica de la vivienda, busca un sistema de apalancamiento, de manera general, en los mecanismos que el Gobierno Nacional ha desarrollado a través del bono de la vivienda en cualquiera de sus modalidades.

De manera general en este tema, la política del MDMQ, señala que se articulará a la política nacional de vivienda y sus sistemas de incentivos, financiamiento, etc., para la consecución de vivienda destinada a sectores con capacidad de pago, de crédito hipotecario, que no posean vivienda (con las variaciones necesarias dependiendo de la situación económica del beneficiario).

La política también plantea cual debería ser la relación con el sector inmobiliario, y lo hace de la siguiente manera:

a).- El Municipio promoverá la consecución de iniciativas inmobiliarias en el campo de la vivienda y el correcto desempeño del papel de los actores tanto en sus derechos como en sus obligaciones. Los actores, señala el documento municipal, son los beneficiarios de los programas y son los que deben asumir las obligaciones y derechos contractuales, organizar la demanda o participar por derecho propio.

De esa forma plantea que:

a1).- El MDMQ es quien debe administrar el manejo de suelo urbano y controlar los factores de política pública involucrados en los proyectos.

a2).- Los promotores son los que deben estructurar y ejecutar el proyecto de vivienda y vigilar el manejo equilibrado de los segmentos de negocio y servicio. Las iniciativas inmobiliarias, dice la política, buscarán en la planificación del proyecto dar respuesta al déficit de vivienda implantando sus proyectos en terrenos saneados y habilitados, buscando un adecuado manejo de categorías técnicas y espaciales para lograr un hábitat digno.

a3).- Las instituciones financieras quienes aprovisionaran los recursos de origen privado y canalizaran los de origen público, brindando respaldo a los promotores. La ejecución de los proyectos buscará la aplicación del derecho a la rentabilidad como respuesta a la inversión, y el derecho a honorarios digno como respuesta al trabajo.

También es interesante recalcar que en la política de vivienda que plantea el MDMQ, no se encuentra como objetivo que sea el mismo Municipio el que construya, sino que limitará su actuación a la gestión integral de los proyectos. En ese sentido busca modelos de asociación con actores del ámbito privado y la economía solidaria. La política de vivienda favorecerá la incorporación de pequeñas y medianas empresas a los proyectos de vivienda y hábitat, en particular las creadas por organizaciones comunitarias de esta forma se incentivará la generación de trabajo.

Finalmente, hay que mencionar las políticas de actualizaciones catastrales que se han realizado a través de la Alcaldía del Distrito Metropolitano. Durante varios años en el DMQ no se había llevado a cabo una actualización catastral y la Contraloría General del Estado recomendó se debía realizar. Como se conoce, el no acatar las recomendaciones de la Contraloría puede generar efectos administrativos y legales para la Alcaldía.

Desde el año 2005 el catastro no fue actualizado y un proceso de esas características transparenta la situación predial en un Municipio. La actualización catastral trajo algunas ventajas de carácter tributario para el Municipio, pero también para los dueños de los predios. De esa forma el avalúo catastral y el comercial tienen un valor real. En el caso de los procesos de declaración de utilidad pública para la construcción vial en Quito, la cual ha sido muy activa en el último periodo, se ha podido, en la mayoría de los casos, llegar a acuerdos económicos con los propietarios de los predios por la actualización catastral a precio real.

No se puede negar que esa actualización tiene un nivel de impacto en el mercado; sin embargo abre la puerta para un mejor proceso de recaudación Municipal, que es un importante instrumento de redistribución de la riqueza.

En ciudades como Quito, con un alto nivel de construcciones informales y cientos de barrios no regularizados, ampliar la base tributaria se convierte en algo estratégico, con eso se reduce la dependencia de los ingresos del Gobierno Central, se regulariza el catastro del DMQ y se retribuye la carga impositiva en obras en beneficio de la ciudad.

El 9 de diciembre del 2011, el Concejo Metropolitano de Quito aprobó en segundo debate las reformas a las ordenanzas para la revalorización de los predios en la ciudad. El Administrador General del Municipio⁶⁶, explicó que los propietarios del 75% de los inmuebles no pagarán más de USD

16 de incremento en el Impuesto Predial del 2012. El 25% restante sí asumirá incrementos que van desde USD 35 hasta USD 10 700.

La propuesta de re-avaluar los predios y fijar nuevas tablas para el pago del Impuesto Predial fue presentada por la Comisión de Presupuesto y Finanzas del Municipio de Quito en cumplimiento del Código de Ordenamiento Territorial (COOTAD), puesto que desde el 2005 no se han registrado ajustes en el impuesto predial. Con la revisión de las ordenanzas, el Cabildo aspira a recaudar unos USD 14 millones más el próximo año, por concepto del impuesto predial⁶⁷.

d. Otros ejemplos de política de vivienda: Cuenca, Guayaquil y Manta

De la revisión de la información a la que se ha tenido acceso, se puede ver que el Distrito Metropolitano de Quito es el único que tiene una política de vivienda aprobada. Esto no significa que en otros municipios no existan regulaciones y preocupación al respecto. Para el efecto, además de Quito, se han revisado las regulaciones de Cuenca, Guayaquil y Manta. Del análisis comparado de las mismas se considera las siguientes afirmaciones:

1. La ciudad de Quito es la única que cuenta con una política de vivienda desde la perspectiva del ejercicio del derecho a la vivienda, el hábitat y la ciudad.

2. Cuenca en su Ordenanza No. 294 expedida en el 2010, en sus considerandos hace referencia al artículo 394 de la Constitución de la República. El mismo señala que para hacer efectivo el derecho a la vivienda, el hábitat y la conservación del medio ambiente, las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de acuerdo con la ley. Luego el artículo 1 de la misma ordenanza señala lo siguiente:

“Es objeto de esta Ordenanza la regulación de procedimientos que faciliten proyectos públicos y privados que favorezcan soluciones habitacionales de interés social, circunscritas al Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y que estén orientadas a satisfacer las necesidades de las y los ciudadanos de ingresos medios y bajos de la población del Cantón.

Estos proyectos contemplarán soluciones habitacionales a ser ejecutadas bajo la modalidad de urbanización y vivienda de carácter progresivas, con la dirección técnica y responsabilidad de

67

una o un profesional de la Arquitectura o Ingeniería Civil, de acuerdo a lo establecido en las leyes del ejercicio profesional respectivo”.

Vale la pena recalcar que la municipalidad de Cuenca tiene una empresa municipal de vivienda. Por otro lado, también es importante exponer lo que la ordenanza en mención entiende por “urbanización de carácter progresivo”:

“Artículo 2. Son proyectos de carácter progresivo aquellos cuyos estudios técnicos les permiten evolucionar y desarrollarse por etapas claramente determinadas.

Cada una de las etapas se ejecutará en su totalidad en un proceso regulado y asumido por los beneficiarios.

Las soluciones habitacionales sólo podrán ejecutarse una vez que se haya dotado de los servicios básicos a los lotes que forman parte de la urbanización.

En todos los casos, las etapas se ejecutarán bajo la responsabilidad de una o un profesional de la Arquitectura o Ingeniería Civil y la fiscalización de las empresas competentes en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones y energía eléctrica y de la I. Municipalidad de manera directa o a través de la Empresa EMUVI EP. La Municipalidad y sus empresas podrán contratar y autorizar, bajo su responsabilidad, la fiscalización de las obras que se ejecuten, para cuyo efecto la Municipalidad promoverá y respaldará el trabajo comunitario y familiar, así como la autogestión”.

La ordenanza a su vez señala que, para evitar la especulación del suelo y provocar impactos económicos favorables, la empresa pública de vivienda podrá asociarse con: promotores urbanísticos, públicos o privados, conformar consorcios y compañías mixtas para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

3.- En el municipio de Manta el tema de la vivienda se aborda desde dos perspectivas: una desde el mercado inmobiliario y otra desde la visión de lo que denominan “proyectos estratégicos”. En la reflexión introductoria sobre el mercado inmobiliario que consta en el Plan de Ordenamiento Territorial de ese cantón del año 2012, se establecen los siguientes factores influyentes de ese mercado:

- El BIESS (Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), es uno de los principales prestamistas en el sector bancario.
- Bono de la Vivienda, este bono beneficiara a las personas del Cantón Manta, que al momento de la entrega de las llaves de la

casa posean un ahorro del 10% del valor de la vivienda. El valor del bono será de USD 5000 no reembolsables.

- El BEV, tendrá la función de conceder préstamos para construcción, adquisición o mejoras de inmuebles a instituciones que traten de resolver el problema de la vivienda.
- La existencia de mutualistas brinda a los potenciales clientes soluciones financieras para poder adquirir la vivienda que deseen.
- Demás instituciones financieras que tengan interés en financiar las viviendas a los prospectos compradores.

En su mayoría la población ecuatoriana se encuentra en los niveles socio-económicos medio, medio bajo y bajo.

De lo anterior se infiere que para la municipalidad el sistema de apalancamiento del sector inmobiliario es público y privado. Pero se coloca al BIESS como al más importante actor financiero en ese mercado.

También es importante revisar cómo ha sido el crecimiento de la inversión en Manta: en el año 2009 fue de un 14,14%; en el año 2010 el monto de inversión aumentó en un 50,67%; y, hasta Julio del 2011 la inversión registrada es del 35,19%.

En el mismo Plan en el 2012 existe tan solo la referencia a un solo proyecto estratégico de vivienda. El programa se llama "Si Mi Casa", de 10,000 unidades. De acuerdo al Plan, Manta tiene un déficit de Vivienda de 22,000 unidades y, de esta cifra, el 50% es necesidad de Vivienda de Interés Social pura.

Para la municipalidad de Manta, programas de este tipo "permite que las ciudades hagan realidad sus planificaciones, frenen totalmente los asentamientos irregulares y construyan sociedades mejor balanceadas". También resulta interesante mencionar la siguiente reflexión de la misma municipalidad: "Queda pendiente aún por ejecutar, dentro de este Programa de Vivienda de Interés Social, soluciones en vertical, ya que sabemos con convencimiento, que esa es la solución más apropiada para la vivienda masiva y para que nuestra gente aprenda a vivir en comunidad".

El programa oferta cuatro tipos de viviendas de 10, 15, 20 y 25 mil dólares.

4.- En Guayaquil el programa estrella que refleja la política de esa municipalidad es el "Mucho Lote". El programa en mención está dentro de una política de incentivo "a las soluciones habitacionales". La estrategia es la entrega de viviendas en terrenos urbanizados con todos

los servicios básicos. Para la municipalidad de Guayaquil el tema de la regulación del suelo y el acceso a servicios básicos es estratégico. Al respecto, ha impulsado regulaciones detalladas al respecto, como es la ordenanza sobre “La reforma a la ordenanza sustitutiva de parcelaciones y desarrollo urbanístico”, publicada en la Gaceta Oficial No. 5 del GAD de la ciudad de Guayaquil, el 24 de enero de 2011⁶⁸.

En ese texto normativo se regula ampliamente el tratamiento del suelo urbanizable y lo relativo a los equipamientos urbanos necesarios en los proyectos de desarrollo de vivienda. Es decir, equipamiento en educación, salud, servicios comerciales, etc.

Una regulación como esta refleja, al igual que en las otras regulaciones revisadas de las otras ciudades, que el problema de acceso de suelo urbano y su respectiva regulación es estratégico para cualquier política de vivienda.

5.4. Identificación de problemas y tensiones entre los ciudadanos que buscan acceder al derecho a la vivienda: Casos Defensoría del Pueblo.

Desde la Defensoría del Pueblo de Ecuador se ha identificado el incremento de denuncias presentadas en contra de inmobiliarias⁶⁹, compañías y personas dedicadas a la construcción de vivienda. Se trata de un total de 291 denuncias, presentándose la mayoría en las provincias de Pichincha y Guayas.

Provincia	No. de Denuncias
Pichincha	176
Guayas	96
Manabí	16
Esmeraldas	2
El Oro	1

En el caso de la provincia de Pichincha la empresa contra la que mayor número de quejas se presenta es Habitavia Home con 27 quejas, seguida por Unión Constructora con 18 quejas y la cooperativa de vivienda Alianza Solidaria contra la que se ha presentado 8 quejas.

68

http://tramites.guayaquil.gob.ec/usodesuelos/imagenes_articulos/Ordenanza.pdf
69 El período reportado es desde el 2010 hasta el 2012.

En la delegación del Guayas se registraron un importante número de quejas, es así que le mayor número de quejas fueron en contra la Sociedad Anónima Duplocorp S.A. con 13 quejas, contra Inmobiliaria Probaquerizo existen 8 quejas y en contra de la abogada María Dolores Guerra hay 7 quejas.

En la delegación de Manabí, Esmeraldas y el Oro, las quejas fueron presentadas contra distintas empresas sociedades anónimas y contra personas naturales.

Para la investigación se analizaron casos proporcionados por la Delegación Sur y Norte de la Defensoría de Pueblo de la provincia de Pichincha, las características de los casos se resumen en:

- Las personas han contratado directamente con las compañías inmobiliarias y estas han ofrecido la construcción de viviendas a cambio de un precio pagado bajo concepto de anticipo para la construcción de la vivienda.
- En todos los casos se solicitó un monto de reserva o anticipo del precio total del inmueble y luego se estableció un crédito directo por parte de las empresas. En los casos analizados las personas compradoras había cancelado entre el 10% al 40% del valor total de la deuda total.
- Existe un compromiso por parte de la persona compradora de pagos mensuales de cierta cantidad de dinero por concepto de cuotas para la cancelación de la totalidad del precio de su vivienda.
- La persona compradora del inmueble no cuenta con suficiente respaldo legal, en algunos casos no hay ningún documento o contrato, en ningún caso existen firmas de escrituras de promesas de compra venta y existe un contrato de adhesión con cláusulas abusivas.
- Las controversias se dan cuando las empresas constructoras o inmobiliarias incumplen los ofrecimientos pactados con la persona compradora del inmueble y se solicita la devolución del dinero cancelado o el cumplimiento de los acuerdos ante lo cual hay una negativa por parte de las empresas.

Los principales incumplimientos establecidos en las quejas son:

- La casa o departamento no ha sido construida;
- Retrasos de meses o años en la entrega de la vivienda;
- Cambios de ubicación de la casa dentro de la urbanización o cambio de localidad de la construcción del inmueble adquirido;

- Modificación de las características del inmueble, los terminados de la construcción y deficiente calidad de la construcción.

En todos los casos analizados las personas no reciben la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa, vulnerándose de esta forma el derecho a la información que establece el artículo 4 de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor. De igual forma, estas prácticas atentan contra el derecho de las personas de disponer de bienes y servicios de óptima calidad y elegirlos con libertad, así como contra el derecho a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características que establece el artículo 52 de la Constitución de la República. Es así como, esta vulneración de derechos unido con la imposición de la firma de un contrato de adhesión que contiene cláusulas abusivas y engañosas hace que las personas se vean envueltas en la vulneración de su derecho a la vivienda que deviene de su derecho como consumidores.

De las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Delegación Norte y Sur de Pichincha se puede establecer que los bienes inmuebles que las personas pretendieron comprar oscilan en costos de entre 30 mil a 60 mil dólares, es decir que los bienes inmuebles por los que se pagó rebasan en su mayoría el acceso al bono de la vivienda del MIDUVI, por tanto se puede deducir que estas personas no pertenecen al quintil 1 y 2 o no tuvieron acceso a la información para acceder a los bonos para las personas de los quintiles 1 y 2.

De igual manera, si se relaciona los casos analizados nos damos cuenta que la persona compradora no tiene ningún contrato de respaldo jurídico de la adquisición ni del compromiso legal adquirido, esto unido a que la gran mayoría de casos que la Defensoría del Pueblo conoció son de empresas que se encuentran intervenidas por la Superintendencia de Compañías o bajo investigación por el delito de estafa masiva lleva a concluir que estas irregularidades no posibilitaban el acceso al crédito del BIESS como opción para efectuar la compra de la vivienda. Para este tipo de casos y debido a la tipología diversa que existe la defensoría el pueblo estableció un instructivo interno para la resolución de casos en los cuales la vulneración del derecho sea a la vivienda y los distingue de casos donde hay incumplimiento del contrato o se configura un delito.⁷⁰

Respecto a los casos de la empresa Unión Constructores es de conocimiento público que la empresa y los directivos están a las órdenes de las autoridades penales acusadas de delito de estafa masiva⁷¹, hay alrededor

70

Defensoría de Pueblo, Directrices para casos de inmobiliarias, Memorando nro. dpe-dnpdhn-2013-0130-m

71

de 1400 personas perjudicadas y existe una sentencia de primera instancia que los condena por este delito pese a esto, aún está muy lejos la recuperación del dinero y su devolución a las personas que fueron perjudicadas.

De igual manera, otra de las inmobiliarias contra las cuales existen denuncias en la Defensoría del Pueblo es la inmobiliaria Habitavia Home. Ésta se encuentra intervenida por la Superintendencia de Compañías ya que existen cientos de personas exigiendo la devolución de los dineros depositados en los proyectos de vivienda que no han sido entregados⁷².

Los casos presentados podrían haberse evitado con un adecuado control por parte de la entidad competente, la Superintendencia de Compañías, ya que su misión es controlar, vigilar y promover el mercado de valores y el sector societario mediante sistemas de regulación a fin de garantizar la estabilidad, confiabilidad y transparencia de la actividad empresarial en el país. Es por esta razón que se solicitó entrevistas con esta entidad de control y se conversó con la Dra. Rosario Carvajal funcionaria de la intendencia jurídica que la Superintendencia.

Al preguntar a esta funcionaria si hay algún control especial o monitoreo hacia las inmobiliarias o empresas que se dedican a esta actividad se nos manifestó que en estos casos se está procediendo como lo señala la Ley de Compañías respecto de la disolución y liquidación de las empresas, se nos indicó que no existen ni regulaciones ni procedimientos especiales de control con estas compañías y que actualmente se trabaja de manera normal.

En el caso de Unión Constructora fue la Fiscalía quien solicitó la intervención de la empresa y antes de esta solicitud las autoridades de control de la Superintendencia de Compañías no efectuaron el control efectivo de la empresa y del cumplimiento de su objeto social.

Adicional a esto, se pudo conocer que la ciudadanía puede hacer denuncias administrativas dentro de la Superintendencia de Compañías para lo cual cuentan con un reglamento especial de denuncias signado con el No. 694 del 02 de mayo del 2012.

Como se puede apreciar el trabajo de la Superintendencia de Compañías pareciera que no alcanza a cubrir los controles para con estas empresas que se dedican al mercado inmobiliario y que se encuentran dando créditos directos a la ciudadanía como contrapartida de ofrecerle el sueño de tener una casa propia.

72

⁴⁵ <http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/item/clientes-de-habitavia-home-piden-devolucion-de-dinero.html>

El contacto de entidades como la Superintendencia de Compañías con la ciudadanía podría ser uno de los mecanismos para intentar que estos casos no se vuelvan a repetir, es así como puede ser interesante la creación de un sistema de registro donde se pueda consultar el estado de la compañía y verificar si han sido intervenidas, disueltas o liquidadas.

En este mismo sentido, la Ley de Compañías a través del artículo 354 posibilita la intervención de la compañía en caso de que recurriere a cualquier forma de invitación pública para obtener dinero de terceros basado en planes, sorteos, promesas u ofertas generales de venta, entrega o construcción de bienes muebles o inmuebles, o suministro de préstamos, cuando no hubiere garantías suficientes para respaldar los dineros recibidos y tal situación implicare graves riesgos para terceros, o cuando efectuaren una oferta pública de valores, sin cumplir con los requisitos señalados en la Ley de Mercado de Valores. Entonces, si la intervención es posible sería importante un control y la vigilancia adecuada a través de inspecciones a las compañías que se dedican al negocio inmobiliario y que en principio están otorgando crédito directo a la ciudadanía y obteniendo fondos al ofertar planes de vivienda.

Por otro lado, en los casos que la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento existen quejas a sociedades fiduciarias y fideicomisos, estos también están regulados y bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de Compañías y están regidos por la Ley de Mercado de Valores. Se tratan de fideicomisos inmobiliarios y a continuación veremos que sistemas de control existen para ellos.

De acuerdo al artículo 18 de la Ley de Mercado de Valores, dentro de la Superintendencia de Compañías, se ordena la creación del Registro del Mercado de Valores. En ese Registro deberán inscribirse la información pública respecto de los emisores, los valores y demás instituciones reguladas por la Ley en mención.

En el numeral 10 y 11 del artículo citado señala con claridad que deben inscribirse en ese registro los administradores de fondos de inversión y fideicomisos y sus reglamentos de operación. Al mismo tiempo, en el numeral once se especifica que deben inscribirse los contratos de fideicomiso mercantil y de encargos fiduciarios, de conformidad con las normas de carácter general que para el efecto dicte el Consejo Nacional de Valores.

El Consejo Nacional de Valores, según el artículo 5 de la Ley de Mercado de Valores, es el órgano rector del mercado de valores. La Ley especifica que está adscrito a la Superintendencia de Compañías.

El artículo 10 de la Ley de Mercado de Valores también señala cuáles son las atribuciones de la Superintendencia de Compañías en esta materia. Las atribuciones relacionadas con la inspección de las compañías, entidades y

demás personas que intervienen en el mercado de valores, el control de la observancia y cumplimiento de las normas que rigen el Mercado de Valores, velar por el cumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento de las instituciones sujetas a su control, vigilar la publicidad de las instituciones controladas, entre otras, dan cuenta de una serie de acciones que no se estarían cumpliendo como reflejan los casos denunciados.

Como se puede ver las facultades de la Superintendencia son amplias en materia de control. En la Ley de Mercado de Valores todo lo relacionado a las administradoras de fondos y de fideicomisos; a los fideicomisos mercantiles, su alcance, prohibiciones a sus administradores y todo lo relativo a su regulación, está reglado desde el artículo 97 al 137 de la Ley.

Entonces la legislación ecuatoriana no ha dejado de lado la importancia de establecer un sistema de control completo, que en esta materia el órgano rector, como se señaló líneas arriba es el Consejo Nacional de Valores. Este último elabora la política y la Superintendencia de Compañías aplica a través del organismo que disponga la aplicación de esa política. En este caso, la Intendencia del Mercado de Valores es la que controla y supervisa las actividades a los fideicomisos y sus administradoras.

En ese sentido, en el Registro Oficial No. 087, de 24 de septiembre de 2013, se publicó la Resolución CNV-006-2013 del Consejo Nacional de Valores a fin de establecer normas que permitan regular la actividad que llevan a cabo las fiduciarias principalmente, como administradoras de fideicomisos mercantiles inmobiliarios, con el fin de precautelar los intereses de las partes y de terceros vinculados a tales negocios, a través de normas de control interno y parámetros mínimos para la determinación del punto de equilibrio como herramienta necesaria para el inicio del proyecto inmobiliario y el uso adecuado de los recursos recibidos para la ejecución del proyecto.

Dicho de otra forma, los casos que han sido de conocimiento de la Defensoría del Pueblo, o que se han hecho públicos por mal manejo de los fideicomisos inmobiliarios, entre otros temas, están relacionados con las razones por las cuales el Consejo Nacional de Valores dicta la regulación en mención.

La Resolución en mención establece claramente las obligaciones de la fiduciaria, con relación a los fideicomisos mercantiles inmobiliarios como por ejemplo la de verificar que el dinero transferido por el fideicomitente o fideicomitentes a la constitución del patrimonio autónomo es suficiente para la adquisición del inmueble sobre el cual se desarrollará el proyecto inmobiliario, la suscripción de una promesa de compraventa y/o compraventa e instrumentarlos por escritura pública, advertir en todo mecanismos de difusión que los proyectos inmobiliarios se desarrollarán a través de un fideicomiso mercantil, entre otros aspectos.

Las fuentes de financiamiento podrán provenir del aporte de los recursos de los constructores y/o promotores como constituyentes o fideicomitentes; de los constituyentes adherentes; de créditos aprobados por instituciones del sistema financiero; y, de recursos entregados por los promitentes compradores. Para estos efectos, no se considerará los aportes de conocimientos técnicos (KnowHow).

Mientras no se certifique el punto de equilibrio, los recursos entregados por los promitentes compradores, no podrán ser utilizados para el desarrollo del proyecto y deberán mantenerse invertidos en títulos valores que coticen en el Mercado de Valores, bajo los principios de rentabilidad, seguridad y liquidez; en este caso se observarán los criterios y parámetros mínimos que constan en la Ley de Mercado de Valores y normas complementarias respecto de los fondos de inversión administrados.

Finalmente el artículo 31 establece que las fiduciarias, en la administración de fideicomisos inmobiliarios deberán abstenerse de realizar lo siguiente:

1. Invitar al público a participar en proyectos inmobiliarios y recibir dinero de éste sin que cuente con las aprobaciones y autorizaciones previas de las autoridades competentes de acuerdo con los requerimientos establecidos en la ley y demás normas secundarias aplicables.
2. Suscribir promesas de compraventa respecto de bienes que han sido prometidos en venta a otros promitentes compradores.
3. Destinar el dinero recibido de promitentes compradores participantes de una etapa de un proyecto inmobiliario a otra etapa del mismo proyecto, o a otros proyectos inmobiliarios, así como distraerlo para fines distintos al objeto específico para el cual fueron entregados.

Vale la pena decir que el incumplimiento de esta regulación traerá consigo sanciones de tipo administrativo, y la correspondiente intervención en el fideicomiso, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que haya lugar, por parte de los responsables del mal manejo de esos recursos.

5.5. Identificación de problemas y tensiones entre los ciudadanos que buscan acceder al Derecho a la Vivienda y las empresas inmobiliarias que lo ofertan.

Como se mencionó en el acápite anterior, adicionalmente a la falta de control que genera tensiones entre las personas compradoras y los oferentes de vivienda, se establecen otros factores que inciden en la dificultad de acceso del derecho a la vivienda, los cuales se describen a continuación.

Existen preocupaciones por parte de algunos sectores en nuestro país que establecen que el mercado inmobiliario pero sobre todo en las ciudades

más grandes se ha incrementado en los últimos años, es así que los costos de los bienes inmuebles se han elevado de manera alarmante y se cree que pueden generar una burbuja inmobiliaria. La pregunta ronda y es si estamos frente a este escenario.

Desde el 2010 el mercado inmobiliario y de la construcción de nuestro país ha tenido un actor fundamental: el Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (BIESS). Por medio de la entrega de créditos hipotecarios se ha dinamizado el sector de la construcción. De acuerdo a los análisis que se han hecho, se afirma que el Ecuador vive, desde esa fecha, un “auge inmobiliario sin precedentes”⁷³

Algunas de las cifras de los últimos años dan cuenta de la afirmación anterior. Por ejemplo: el crecimiento del sector de la construcción entre el 2008 al 2011, ha superado visiblemente al crecimiento del PIB en el Ecuador. Mientras que el PIB del país llegó en el 2011 a un 6.5%, el de la construcción estaba en un 15.5%, y en el 2010 se ubicó en un 18.6%. También hay que señalar que el sector de la construcción constituye el 10% del PIB en el Ecuador. Al mismo tiempo y de acuerdo a las cifras del último censo poblacional (INEC, 2010), cerca de 300.000 personas están ocupadas en el sector, lo que corresponde a que el 7% de los ocupados totales en el Ecuador están en el sector de la construcción.⁷⁴

Que un sector tan importante de la economía esté en auge, también trae consecuencias para los costos al consumidor del mercado de la vivienda. Es así que el índice de los precios en la construcción tiene una presión inflacionaria que no baja del 10 por ciento anual, con años como el 2008, en que llegó al 19%, por otro lado el precio del suelo para la construcción ha sufrido un incremento importante por “un exceso de demanda por las líneas de crédito otorgadas a los constructores, que han incentivado el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios”.⁷⁵

El costo de un metro cuadrado de construcción se divide de la siguiente manera:

INSUMO	PORCENTAJE
Terreno	14.73%
Materiales	33.88%

73

María de la Paz Vela, “Auge inmobiliario sin precedentes”, Revista Gestión No. 213, 2012.

74

Ibidem

75

Ibidem

Mano de obra	22.10%
Diseño arquitectónico	2.51%
Construcción	6.27%
Ingenierías	1.88%
Comisión por ventas	4.39%
Publicidad	1.25%
Legal	1.25%
Costo financiero	6.72%
Fideicomiso	1.88%
Gastos de mantenimiento	1.25%
Imprevistos	1.88%

Los factores por los cuales los costos de construcción suben estarían en los costos relacionados a los materiales de construcción los bienes y servicios que demanda la construcción provienen 84.5% del mercado nacional y 15.5% del internacional, la mano de obra (costos directos) y también derivan de las ordenanzas municipales que impactan al alza los precios del metro cuadrado de construcción (cambio de porcentajes que se pueden destinar para áreas comunales, regulaciones de seguridad en materia de bomberos, y actualización de catastros), por otro lado el costo del suelo es un factor determinante para la subida de precios y este suele estar afectado por la especulación existente. Estos factores han llevado a que desde el 2008 hasta la fecha se haya producido un incremento importante en el precio del metro cuadrado de construcción para el sector medio alto en nuestro país y sobre todo en ciudades como Quito y Guayaquil, el incremento es de \$800,00 que costaba el metro cuadrado en el año 2008, este momento el costo estaría en USD 1500.

Otro factor a tomar en cuenta es los tiempos en que el BIESS entrega los créditos hipotecarios, los cuales se extienden por lo menos 180 días pudiendo llegar incluso a un año o más. En ese caso el constructor que para avanzar en el proyecto inmobiliario, solicitó un crédito para financiar la realización del proyecto, puede verse en serios riesgos de quiebra frente a sus financistas. En definitiva la demora de trámites burocráticos tanto para el otorgamiento del crédito, como para el cumplimiento de los requisitos establecidos en las ordenanzas para las autorizaciones de las distintas fases de un proyecto de construcción, complican la actividad de la construcción.⁷⁶

Según miembros de la Cámara de Constructores existen problemas de los trámites municipales por ejemplo en la obtención de la declaratoria de propiedad horizontal (PH) de un edificio, pues conlleva una revisión completa del proyecto, implica planos modificatorios, cuadros de alícuotas y linderos. Se emplea mínimo un año en obtenerlo. Los trámites para obtener la PH podrían demorar entre 1 a 3 años y es así que las personas compradoras del inmueble han pagado el anticipo, cuotas mensuales, pero el saldo pendiente con algunos es de 30%, 40% o 70%. En caso de que el constructor no obtenga la declaratoria de PH, no puede exigir el pago del saldo final. lo cual representa elevados costos financieros en la construcción y estos costos son trasladados a los comparadores⁷⁷

Especialistas en el sector inmobiliarios descartan una burbuja inmobiliaria al estilo de las que se dieron en EE.UU o España, y argumentan explicando que:

1. No existe un movimiento especulativo y que se está cubriendo una demanda de primera vivienda, las que están haciendo los promotores y los constructores, y las compras tampoco las están haciendo los inversionistas, las están haciendo los mismos usuarios.
2. Las burbujas inmobiliarias ocurren cuando hay fenómenos exógenos a la actividad inmobiliaria. En los Estados Unidos se produce la burbuja por una distorsión en el mercado financiero ligado a la hipotecas de los inmuebles.
3. El incremento de precios en el Ecuador se da por el incremento de costos que son propios del giro del negocio de la construcción.
4. Más que una llamada “burbuja inmobiliaria”, lo que sucede es un clásico desfase temporal entre demanda (muy elástica) de vivienda y la oferta (que es más inelástica). “Como el IESS ha puesto mucha liquidez en el mercado, la demanda de vivienda ha subido pero los constructores no han respondido tan rápido con nuevos proyectos y eso lógicamente genera una subida de precios, que debería corregirse en el mediano plazo”⁷⁸

Existen varios condicionantes para que se pueda configurar una burbuja inmobiliaria entre ellas se mencionan: tasas de interés bajas durante largo tiempo; es necesario un acelerador, como bolsa de valores en dónde comienzan a negociarse bonos e hipotecas empaquetadas; es necesaria la un alza de precios sostenida y acelerada (más importante que el precio mismo, es que la expectativa de precios altos se mantenga); el crédito

77 Ibidem

78 Ibidem

debe estar disponible en forma tan abundante que supere incluso la demanda.⁷⁹

Finalmente un elemento importante y que no se está dando actualmente en el Ecuador es la apertura de productos hipotecarios para sectores poblacionales que por su escasa capacidad de pago no han sido bancarizados.

En conclusión en este punto se puede decir que es importante lo siguiente:

1.- Un monitoreo constante del sector y la actividad inmobiliaria, a fin de que cualquier indicador que genere a la vista condiciones para la generación de una crisis inmobiliaria, que arrastre a toda la economía en su conjunto, se pueda tomar correctivos inmediatos.

2.- La ampliación de la cartera del BIESS a otros sectores de riesgo por su capacidad de pago, debe ser evaluada a profundidad, en el sentido de las consecuencias que eso puede producir. En esa línea la política social debe intentar balancear la necesidad de cobertura a esos sectores con vivienda, pero precautelando a su vez la integridad del sistema en su conjunto.

3.- Es necesario el desarrollo de medidas encaminadas a impedir la especulación y la elevación de los costos del suelo.

6. Diagnóstico actual de cómo funciona el mecanismo para garantizar el Derecho a la Vivienda y conclusiones sobre el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada en el Ecuador.

Es importante que todas las políticas públicas en el Ecuador cumplan con los lineamientos que la Secretaria Nacional de Planificación del Estado (Senplades) señala a través de la guía para la formulación de políticas públicas sectoriales:

“(...) una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades”⁸⁰

79

Ibidem

80

La mencionada guía establece que todas las políticas sectoriales estarán basadas en el enfoque de Derechos Humanos el mismo que contribuye al desarrollo de las capacidades de funcionarios y autoridades para cumplir con las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación, conforme lo establece la Constitución de la República y los Instrumentos Internacionales.⁸¹

La guía de formulación de las políticas sectoriales contiene un enfoque basado en derechos humanos y los principios para la construcción son la igualdad y no discriminación, dignidad, el respeto a la interculturalidad, las diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza. Es así que para promover, proteger y hacer efectivos los derechos fijados en la Constitución de la República, este enfoque permite integrar los estándares y principios de derechos humanos en las políticas, planes, programas y proyectos públicos.⁸² Adicional a esto, las políticas públicas estarán apegadas y conforme al artículo 85 de la Constitución de la República, se deben orientar a hacer efectivo el Buen Vivir y todos los derechos de las y los ecuatorianos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) a través de la Observación General No 4 establece que la vivienda debe ser adecuada e identifica algunos aspectos a ser valorados para considerarla como tal, es así que uno de ellos es la seguridad jurídica de la tenencia que debe entenderse como cierto grado de seguridad que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

La información recabada en el presente informe se destaca que las políticas que se están desarrollando en el Ecuador para acceso a este derecho son a través de la adquisición y propiedad de la vivienda.

Se han identificado que atienden a dos segmentos poblacionales muy distintos y que posibilitan de manera también muy distinta el acceso a la Vivienda. En primer lugar están las políticas del MIDUVI que se centran en la población de

SEMPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, Quito, 2011, página 10.

81

Ibídem, página 6

82

Ibídem, página 7

los quintiles 1 y 2, es decir personas en situaciones de vulnerabilidad y pobreza y se establece distintas modalidades de bono de la vivienda. La políticas que se están implementando es la del Bono de la Vivienda para la adquisición de vivienda en proyectos ubicados en zonas urbanas, urbano marginales o rurales; el bono de la Vivienda para diferentes programas y proyectos en la modalidad de construcción en terreno propio y mejoramiento de vivienda, el bono de emergencia en la modalidad de reasentamiento y reposición, el bono de vivienda dirigido a personas con discapacidad.; el bonos de Vivienda para la Región Amazónica, como un incentivo para la construcción de viviendas que respondan a factores culturales y ambientales de la región; el bono de titulación.

Los montos de estas políticas como ya se enunciaron son para viviendas que no superen tanto en casa como en departamento, el máximo de costo de USD 30.000 y no debe estar por debajo de USD 15.000.

Las políticas implementadas por el MIDUVI en materia de vivienda de interés social han beneficiado en su mayoría a personas propietarias de terrenos de las aéreas rurales del país tal y como lo aseveraron las autoridades del Ministerio en entrevistas realizadas, pero si el mayor déficit de vivienda según las estadísticas del MIDUVI se encuentran en las ciudades de las principales provincias del país como apunta el anexo (2) podemos decir que la política tiene un mediano impacto.

Por otro lado, si realizamos un análisis en el tiempo observamos que desde el año 2009 hasta el 2012 verificamos que el impacto de las políticas a nivel del déficit cuantitativo, cualitativo y hacinamiento ha mejorado sustancialmente lo que corresponde con la inversión que el Estado ecuatoriano ha realizado en la materia.

Sin embargo, los esfuerzos realizados por el MIDUVI presentan algunos obstáculos que a continuación enunciamos:

- El acceso a crédito por parte de los beneficiarios del bono es el principal problema detectado es necesario el desarrollo de instrumentos financieros que permitan el acceso a una tasa subsidiada para el beneficiario del bono tal y como lo establece el Decreto 1419 ya que en la práctica las familias beneficiadas por este subsidio se ven

imposibilitados por su propia economía de ser beneficiarios a un crédito en el sistema financiero formal. Esta situación ha hecho que sean los propios promotores los que trabajen con el beneficiario, en el otorgamiento del crédito.

El Subsidio al Bono de la vivienda está limitado por estas condiciones por lo cual se deben trabajar urgentemente para impulsar mecanismos para créditos subsidiados, con la participación de la banca pública, y a su vez generar incentivos con el sistema financiero convencional para cumplir el mismo objetivo. También sería interesante estudiar las experiencias de esfuerzos mancomunados en el país como el programa Paso a Paso desarrollado el Centro de Investigaciones Ciudad y 4 organizaciones más de Perú, España y Alemania, este programa logra implementar una intervención de un programa piloto a ser replicado y que cuenta con elementos de política habitacional para familias de muy pocos recursos con elementos democráticos, sostenibles y sustentables. Esta experiencia muestra el involucramiento de actores claves para el principal obstáculo que es la obtención de crédito.

Los elementos claves del programa son la focalización hacia sectores más vulnerables, priorizando a familias cuyo ingreso es inferior a la canasta básica y enfatiza el apoyo en organizaciones con mayor presencia de mujeres, el trabajo priorizo la población ya organizada y aprovecho la situación del contexto de incentivos para la vivienda del MIDUVI, las alianzas estratégicas y un enfoque más allá de la vivienda. Una de las situaciones más destacadas dentro de este programa que serian interesantes como políticas públicas es el involucramiento de las familias en el sueño de tener su casa a través de procesos de crédito con asesoría de ahorro, implementación de líneas de microcrédito accesible, convenios con banca ética para ampliar oferta de crédito, educación en convivencia entre vecinos y la implementación de líneas de crédito hipotecario.

- En esta misma línea es importante iniciar acercamientos serios con Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, ya que el proceso de control y formalización del sector ha empezado y no ha permitido que se organicen lineamientos para créditos a sectores de este tipo de economías.
- Otro problema detectado para el desarrollo de las políticas del MIDUVI es el problema del acceso a suelo urbano para el desarrollo de los proyectos. Se están pensando como alternativas la creación de “banco de suelo” para identificar el suelo que está bajo propiedad de las instituciones públicas con el objetivo de utilizarlos en proyectos de vivienda de interés social incluso en altura y contar con incentivos necesarios para que la ciudadanía pueda adoptar a este tipo de vivienda en departamentos.
- La relación y coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) es de vital importancia el artículo 260 de la COOTAD al establecer ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno y el artículo 147 donde se le da la competencia a los GADs de hábitat y vivienda. También, es importante aprovechar la coyuntura de que el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 establece dentro de sus objetivos el Programa Transferencia de Competencias Exclusivas Constitucionales Nuevas y que el proceso de descentralización en Infraestructura Social: educación, salud, hábitat y vivienda se iniciará a partir del año 2014.
- Se considera que para la implementación de vivienda de interés social debería explorarse el apoyo de la cooperación internacional que trabaja estos temas y tiene experiencias muy diversas y exitosas con este tipo de vivienda y con poblaciones vulnerables que pueden servir de modelo para el caso Ecuador. De igual manera, los promotores inmobiliarios con los cuales trabaja el MIDUVI deberían estar calificados dentro de sus estatutos como organizaciones que buscan el interés social o directamente deberían ser organizaciones sin fines de lucro lo cual

garantizaría de cierta forma que estén dispuestos a garantizar la construcción de viviendas de calidad con condicionamientos de ganancias porcentuales más bajas que promotores inmobiliarios sin esta visión.

La política de vivienda señalada no logra desarrollarse en su totalidad y durante la investigación se detectó que el MIDUVI está concentrando sus esfuerzos en acceso a la vivienda de los quintiles 1 y 2 a través del llamado “bono” sin embargo existen grandes obstáculos la obtención de los recursos necesarios para cumplir con la entrega de la compensación social directa del bono de vivienda a los sectores más vulnerables de la población. De igual manera, la construcción de una banca pública que posibilite el apalancamiento es la construcción hacia donde hay que apuntar de lo contrario se seguirán desembolsando bonos a expensas de los promotores inmobiliarios que construyen sus inmuebles y establecen condiciones para crédito directo con condiciones que no en todos los casos es posible asumir por las poblaciones de los quintiles 1 y 2.

En la misma línea los programas desarrollados por el MIDUVI no incluyen a los diferentes grupos que son considerados por la Constitución de la República como grupos de atención prioritaria. Es así que el acceso a vivienda digna y adecuada de adultos mayores, jóvenes, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad, víctimas de violencia doméstica y sexual, jóvenes, y población en movilidad humana no están contempladas en el desarrollo de las políticas que se están implementando. Hay que resaltar que la población refugiada que según cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores son alrededor de 54.945 mil personas registradas hasta agosto 2013⁸³ está totalmente invisibilizadas en los programas mencionados en líneas más arriba y solamente son sujetos de estos beneficios en caso de reasentamiento, aclarando que este término es utilizado por el MIDUVI para otorgamiento de los bonos

de emergencia donde han que reubicar internamente a las personas por temas de desastres naturales, lo que implica que la persona debió ser propietaria de la vivienda.

Se destaca que a través del MIDUVI se ha desarrollado iniciativas para población a personas con discapacidad y que existen programas dirigidos a población específica como los llamados de “vivienda fiscal”, para miembros de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional y los programas dirigidos para maestros unidocentes, migrantes ecuatorianos y sus familias.

Hay que señalar que se ve un esfuerzo importante por establecer instrumentos de gestión, que permitan el cumplimiento del Derecho a la Vivienda, sin embargo los grandes retos en programas de estas características radica en la necesidad de articular los programas masivos de vivienda adecuada de interés social, bajo el concepto de construcción de ciudades, y no solo de conjuntos habitacionales sin articulación a la dinámica urbana.

La investigación realizada a la política implementada por el BIESS demuestra que existe un bajísimo porcentaje de personas de los quintiles 1 y 2 que estarían atendidas por los planes de vivienda del MIDUVI a través del acceso al crédito hipotecario que esta entidad brinda, conocemos que no existe impedimento jurídico de ser beneficiario del bono y a la vez acceder al crédito del BIESS por lo que sería interesante explorar esta opción que establece la banca pública como medida de apalancamiento del crédito para financiación de vivienda para estos quintiles.

Así mismo, la política del BIESS para el acceso a la vivienda están beneficiando a personas del quintil 4 y 5 a través de los créditos otorgados, estos benefician están orientados a sectores poblacionales que tiene un poder adquisitivo medio-alto y que se encuentran en relación laboral estable ya que esta condición hace que se posibilite el crédito. Si evaluamos el nivel de impacto de esta política confirmamos que es minoritaria la población que esta accediendo a estos créditos.

Sobre este acceso a créditos para adquirir vivienda señalar que la ley no establece límites ni estipula que estos créditos sean para la obtención de la primera vivienda por lo que en caso de cancelar el crédito de la vivienda la persona podrá solicitar otro crédito y hacerse de dos o más viviendas convirtiendo a esta en una fuente de riqueza lo que va en desmedro del acceso para otras familias que no tienen vivienda, en este sentido el Estado está obligado a evaluar esta política de vivienda y establecer si hay una realización progresiva de este derecho.

Así mismo, se evidencia que las políticas públicas del MIDUVI no son integrales ni marcan lineamientos de acción para toda la población que quiera acceder a Vivienda en el Ecuador, es así que poblaciones de los quintiles 3 y 4 que en su mayoría son clase media que queda sin la atención ni la protección estatal quedando al amparo de las empresas inmobiliarias y personas que se dedican al negocio inmobiliario sin respaldo para acabar siendo sujetos de estafa poniendo en grave riesgo los ahorros y los esfuerzos familiares de obtención de vivienda propia. Es así que este sector poblacional se encuentran desprotegido y sin un marco legal no existente encontrándose expuestas a situaciones de estafa masiva, abusos y publicidad engañosa. Como se ha demostrado a lo largo del informe las practicas a nivel de la construcción en el Ecuador la realizan diversos actores privados, uno de estos son las empresas inmobiliarias detectándose que hay actores dedicados a labores de construcción que no están sometidos al régimen de la Superintendencia de Compañías.

Estas personas naturales, sociedades o asociaciones no tienen prohibición para dedicarse a actividades inmobiliarias. Sin embargo, no están sujetas a regulación alguna y existen vacíos normativos para el control que permita la protección del Derecho a la Vivienda.

Dentro de las políticas de acceso al Derecho a la Vivienda que actualmente existen hay actores que no están involucrados eficazmente, es así como la Superintendencia de Compañías deberá implementar mecanismo de controles eficaces para evitar que las instituciones que están bajo su supervisión y control cumplan con los requisitos establecidos por la ley y actúen con el respaldo jurídico y económico necesario.

De igual manera, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos que tiene las competencias para regular y controlar el uso del suelo están ausentes y no ejercen su rol normativo para poder señalar máximos y mínimos en materia de costos del suelo para de esta manera controlar la especulación y el incremento de los costos de la vivienda. De igual manera se destaca que existe un proceso de transición de las competencias en materia de hábitat y vivienda.

El MIDUVI debe ejercer sus funciones de rectoría a través recomendaciones al sector inmobiliario referente a la publicidad la cual no puede ser engañosa o abusiva y a la información adecuada, veras, clara, oportuna y completa que se debe proporcionar a la ciudadanía acerca de los proyectos inmobiliarios.

Por su parte, Naciones Unidas a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de Onu-Habitat han establecido que la discriminación en materia de Derecho a la Vivienda los Estados tienen la obligación de prohibición y eliminación de la discriminación y que esta puede configurarse a través de diversas formas : “ legislación, políticas públicas o medidas discriminatorias; ordenación territorial, desarrollo excluyente; exclusión de los beneficiarios de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados”⁸⁴.

Pese a la existencia de una normativa constitucional y legal que garantiza el Derecho a la Vivienda en el Ecuador, se puede evidenciar que las dos políticas existentes son insuficientes y según lo establecido por Naciones Unidas podría estar evidenciando temas de discriminación ya que en general toda la población en el Ecuador se encuentra a expensas de un proceso especulativo por la falta de control de los costos del suelo lo que deja al mercado la regulación de precios de la vivienda.

En esta misma lógica se subraya que dentro de la elaboración de las políticas públicas no está contemplando la participación de la ciudadanía que constitucionalmente y legalmente se encuentran establecidas para la contribución de la ciudadanía en el desarrollo de políticas públicas, la mejora de la calidad de la inversión pública y como mecanismo para impulsar procesos de comunicación estado-ciudadanía.

Así mismo se evidencian los esfuerzos desarrollados en la política para personas con discapacidad a través del programa de vivienda Manuela Espejo y la prioridad de los bonos de titulación para la regulación de la tenencia. Sin embargo, los siguientes pasos deben estar dirigidos a un enfoque diferencial para cada uno de los grupos y personas de atención prioritaria.

Finalmente, sería interesante la creación de indicadores que permitan evaluar de manera objetiva los avances que el Estado Ecuatoriano está realizando en materia de Derecho a la vivienda y así realizar un análisis de la inversión presupuestaria, calidad de vivienda, déficit cuantitativos y cualitativos y en general puede evaluar la eficacia de las políticas, etc.

7. Hacia un sistema de protección del derecho a la vivienda

En el desarrollo del Sistema se debe ser cuidadoso en respetar las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Las cuales están establecidas tanto en la Constitución de la República como en el COOTAD.

Tanto el Gobierno Nacional como los GADs, en este caso las municipalidades, están sujetos a los procedimientos de control de la Contraloría General del Estado la cual de acuerdo a la Constitución de la República, artículo 211, es “un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”.

Por otro lado, también en su artículo 213 contempla a las Superintendencias. Se trata de organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés

general. Se señala que estos organismos pueden actuar de oficio o por requerimiento ciudadano.

El texto constitucional es claro cuando establece que las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

El régimen de competencias establecido en la Constitución de la República también establece un principio muy importante, que debe ser tomado en cuenta al valorar la construcción de un sistema de protección ya que en el artículo 260 se señala que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Bajo esos lineamientos todos los niveles de gobierno están compelidos a cooperar, coordinar, colaborar, complementarse, en la gestión de los servicios y obviamente en la garantía de los derechos.

Si bien las políticas de vivienda son nacionales, también es verdad, que la propia Constitución de la República le da a los GADs, específicamente a los Municipios, el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón. Vivienda y suelo, son dos aspectos que van de la mano por lo que se propone que la política de vivienda y suelo debe llevarse de manera coordinada, concurrente y complementaria, entre el nivel de gobierno central y los GADs municipales, estableciendo el alcance del ejercicio de las competencias señaladas en esta, la COOTAD y el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 que establece en su objetivo 1 relativo al “Programa Transferencia de Competencias Exclusivas Constitucionales Nuevas” que el proceso de descentralización en Infraestructura Social, educación, salud, hábitat y vivienda, se iniciará a partir del año 2014.

Todas estas consideraciones determinan que los acuerdos necesarios para la construcción de un sistema de protección del derecho a la vivienda deben atender al Sistema Nacional de Competencias que cuenta con un organismo técnico para la determinación del contenido de las mismas en cada nivel de gobierno, así como también se debe tomar en cuenta la coordinación entre sus miembros a través de este Consejo. Este espacio se encuentra conformado por representantes de todos los niveles de gobierno, mismos que deberán ser parte de la construcción de este sistema, por lo que las competencias relacionadas con la vivienda y el suelo (por nivel de gobierno) deben ser definidas en este espacio.

Es importante recordar que el COOTAD establece en el artículo 147 los elementos para entender el ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda:

1. El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las

personas.

2. El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho.
3. El gobierno central mantendrá, en coordinación con los GADs municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda.
4. El catastro será la base de información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riesgos.
5. Los principios que deben regir estas acciones son los de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad.
6. Los planes y programas desarrollarán proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de vivienda precaria.
7. Los planes del numeral anterior se impulsarán a través de la banca pública y de las instituciones financieras populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y mujeres jefas de hogar.

En el marco del reconocimiento de las competencias de cada nivel de gobierno y de cada función del Estado, la defensa del derecho a la vivienda y el hábitat, debe contemplar ciertos temas que son fundamentales:

1. La protección al consumidor del sector inmobiliario, con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad social y económica.
2. El ejercicio pleno de las facultades de control de cada institución, función y nivel de gobierno.
3. Establecer normativas y procedimientos que permitan evitar que se vendan viviendas no construidas, proyectos ficticios. Dicho de otra forma, un constructor persona natural, debe comprometer sus garantías personales en la búsqueda de un crédito para realizar un proyecto inmobiliario.
4. De su parte el comprador, el único riesgo que asume, debe ser el de conseguir los recursos para adquirir el bien fruto del proyecto edificado, valga la redundancia, concluido.
5. Los municipios no deben permitir transferencias de dominio, por ejemplo, sobre meras expectativas. Dicho de otra forma, las transferencias de dominio, las inscripciones en los respectivos registros de la propiedad, deben circunscribirse a bienes existentes. De esta forma se disminuiría el riesgo de que los constructores irresponsables trabajen con plata ajena sus proyectos.
6. En ese marco y en los parámetros establecidos en la Ley de Defensa del Consumidor puede actuar la Defensoría del Pueblo.

Bajo esas premisas se propone:

- **Rectoría de la Política Pública:** La entidad rectora de la política

nacional a nivel de hábitat y vivienda a nivel nacional es el MIDUVI de acuerdo al artículo 375 de la Constitución de la República.

El MIDUVI deberá encargarse de la rectoría de la política pública en materia de hábitat y vivienda a nivel nacional y de forma integral para todos los habitantes del Ecuador con especial atención a los grupos de atención prioritaria y a los quintiles más bajos.

- A fin de garantizar la construcción de un sistema de protección del Derecho a la Vivienda el MIDUVI creará:

a) Un registro de constructores tanto de personas naturales como de personas jurídicas.

Se recomienda la estandarización a nivel nacional de un sistema de aprobación de planos. Si bien es cierto que se debe respetar la autonomía de los GADs, no debería existir un inconveniente en establecer normas técnicas nacionales para el efecto. De esa forma, con un Registro de Constructores, sumado a un sistema de aprobación de planos, podría darse un control cruzado sobre tres aspectos: la capacidad técnica y financiera del constructor (persona natural o jurídica); la solvencia financiera del promotor de la construcción; y, la viabilidad técnica del proyecto y su apego a las reglas nacionales y locales respectivas, analizándolas en el sistema de aprobación de planos.

La inscripción en el Registro Único de Constructores puede ser un requisito indispensable para cualquier tramitación ante los GADs municipales.

De esta forma se estará garantizando que cualquier persona dedicada a la construcción éste inscrita en el registro de control el cual solicitará ciertos requisitos mínimos⁸⁵.

A manera de ejemplo se establece requisitos mínimos a ser tomados en cuenta para el registro

Personas jurídicas: Copia certificada o fiel copia de la escritura de constitución, aumentos de capital y reformas al estatuto social, inscritas y/o aprobadas en el Registro Mercantil u órgano competente; **Personas naturales:** se solicitará la inscripción de su título profesional en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SENESCYT), y que garanticen la idoneidad. **Contratos de asociación o Consorcios:** suscribirse en instrumento público, en todos los casos, que deberá contener al menos identificación de los partícipes, incluido domicilio y lugar para recibir las notificaciones, con la verificación de requisitos de capacidad y representación de las partes, Designación de el o los representantes, con poder suficiente conferido en los términos del Código Civil con capacidad para representar a la asociación o consorcio, bien sea en la fase precontractual o en la fase contractual, determinación de los compromisos y obligaciones que asume cada parte en la fase de ejecución contractual, determinación de la responsabilidad solidaria e indivisible de los asociados para el cumplimiento de todas y cada una de las responsabilidades y obligaciones emanadas del procedimiento contractual, con renuncia a los beneficios de orden y excusión, independientemente de si se disuelve o no la asociación o consorcio. El objeto social, que será exclusivo para la ejecución del proyecto inmobiliario; Formulario de registro firmado la persona natural o el representante legal de la empresa; Documento que acredite la propiedad del terreno sobre el cual va ser construido el proyecto, especificando el lugar geográfico y la dirección del mismo; Un Acuerdo de responsabilidad firmado donde se establezca la capacidad económica para la realización del proyecto y las fuentes de financiamiento o el plan de negocios; Estar al día en las obligaciones tributarias administradas por el SRI. La verificación se realiza a través del sistema informático interconectado, no es necesario traer ningún certificado; Copia del certificado de votación vigente, en caso de tener obligación de votar, Original y copia simple del Registro Único de Contribuyentes RUC de la persona jurídica. Demostrando estar al día a en las obligaciones tributarias administradas por el SRI.

- b) El MIDUVI dentro del desarrollo de las políticas de rectoría creará un departamento de atención a la ciudadanía para asesoría en temas de acceso al derecho a la vivienda y de defensa al consumir. Los GADs municipales también constituirán oficinas de atención a la ciudadanía a fin de que éstas sean los puntos primarios de obtención de información pero también de reclamaciones administrativas a proyectos inmobiliarios que no cumplan con las normativas vigentes.
 - c) De igual manera, el MIDUVI formulará una resolución para establecer los requisitos mínimos para los procesos de contratación en materia de vivienda entre los cuales estará la obligatoriedad de realizar promesas de contrato de compra y venta con cláusulas penales en caso de incumplimiento del contrato.
 - d) Se desarrollará una resolución acerca de la publicidad de los proyectos inmobiliarios y las cláusulas abusivas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.
 - e) El MIDUVI también creará normativas de construcción y diseños adecuados con estándares mínimos de calidad para la construcción y habitabilidad de las viviendas de acuerdo a los Principios de Higiene de la Vivienda de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Así como desarrollará políticas y lineamientos para que la vivienda sea asequible y se establezcan líneas de créditos para los quintiles más desfavorecidos y que no son sujetos de créditos en la banca privada.
- Dentro del sistema de protección se recomienda el control de la Superintendencia de Bancos. Esta entidad creará una resolución mediante la cual vigilará y controlará los créditos de construcción que soliciten todas las entidades sean personas naturales o jurídicas que trabajan en el tema de construcción. Uno de los requisitos para el acceso al crédito es el registro de constructores del MIDUVI. La Superintendencia podría emitir una regulación, acogiendo la experiencia de la Superintendencia de Compañías en lo atinente a la regulación y control de fideicomisos inmobiliarios, para que el otorgamiento de créditos destinados a la promoción de actividades de construcción con fines de vivienda, específicamente, cuente con requisitos para garantizar la solvencia de la actividad y precautelar los derechos de los potenciales beneficiarios.
 - Dentro del sistema de control, la Superintendencia de Compañías ejercerá sus labores de control y vigilancia sobre las empresas que estén sujetas a su régimen.
 - Dentro del sistema de protección los GADs municipales no podrán conceder los permisos de construcción ni la aprobación de planos sin este registro. Se establecerá el cruce de información de todas las personas naturales y jurídicas inscritas en el Registro Único de Constructores a fin de que mediante ordenanza se cree un sistema
-

aleatorio de inspecciones a los terrenos inscritos dentro del Registro a fin de verificar avances en la construcción y los permisos mínimos.

- Como se ha señalado anteriormente es importante que los GADs establezcan Oficinas de Atención a la Ciudadanía donde se preste asesoramiento sobre temas vinculados al Derecho a la Vivienda y a través de las denuncias ciudadanas se dé seguimiento al sistema de control de cumplimiento de ordenanzas y a las políticas rectoras del MIDUVI.

En caso de no existir este sistema de control de cumplimiento de ordenanzas se creará esta entidad que actuará como parte del sistema de protección a petición de la ciudadanía o de oficio.

A fin de dar cumplimiento con las Observaciones General No. 4 del Comité de DESC en materia de Derecho a la vivienda adecuada los estándares a seguir por parte del Estado Ecuatoriano serán tomados en cuenta por las distintas entidades relacionadas con la realización del derecho en estudio.

Estándares de una vivienda adecuada	Entidad verificadora del cumplimiento
Seguridad jurídica de la tenencia	GADs, según el artículo 142 la administración de los registros de la propiedad estarán a su cargo
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	MIDUVI y GADs de acuerdo a sus competencias.
Gastos soportables	Valoración del MIDUVI a través de la política pública integral a nivel nacional atendiendo a las problemáticas de vivienda de todas las personas que viven en el Ecuador. Se sugiere la creación de una ley de vivienda actualizada y que contemple temas de alquiler, protección de las persona inquilino.
Asequibilidad	El MIDUVI generará políticas de protección al Derecho a la Vivienda de todas las personas, en general, tomando en cuenta las especificidades a desarrollar en políticas de protección al derecho a la vivienda para atender a grupos de atención prioritaria o personas en quintiles bajos. Se estudiará la mejora de políticas públicas tales como bonos de vivienda, o mecanismos de financiamiento para el acceso de vivienda a personas de escasos recursos.

Habitabilidad	MIDUVI diseños adecuados con estándares mínimos de calidad para la construcción y habitabilidad de las viviendas de interés social y a las viviendas en general de acuerdo a los Principios de Higiene de la Vivienda de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
Ubicación	Rectoría MIDUVI y desarrollo de la política con GADS a través de la ley de uso y gestión de suelos que establece los bancos de suelo para temas de vivienda.
Adecuación cultural	Rectoría MIDUVI y desarrollo de la política con GADS El concepto de adecuación cultural tiene que ver con el respeto a la identidad cultural consagrado en la Constitución de la República del Ecuador (Artículo 21). El ejercicio de este estándar trae consigo la necesidad del desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, para que se pueda contar con la opinión, asesoramiento y consentimiento, de los directamente beneficiarios de esos programas.

8. Recomendaciones de política pública e institucional para que el Estado adopte las medidas adecuadas para respetar, proteger y garantizar este derecho.-

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia que reconoce el derecho a la vivienda en su normativa constitucional a través del derecho al hábitat y vivienda. Este derecho no tiene una legislación secundaria específicamente desarrollada para su garantía. Al momento, Ecuador cuenta con un conjunto de normas secundarias dispersas que establecen regulaciones para las empresas inmobiliarias que lamentablemente en muchos casos no son cumplidas y cuyo control no es adecuadamente ejecutado.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene elaborado un proyecto de ley denominado “Ley Orgánica de Uso y Gestión de Suelos” cuyo objetivo central es el de promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social. Esta iniciativa legislativa vendría a responder la necesidad de contar con una normativa

unificada encaminada a organizar la labor del Estado en la garantía del derecho a la vivienda a grupos de atención prioritaria de acuerdo a lo que recomienda el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se recomienda que en esta ley puedan regular aspectos de acceso, ejercicio y garantías de este derecho desde un enfoque de derechos humanos pero también desde el enfoque técnico que requiere la vivienda como tal.

En el Ecuador no existe una la ley de vivienda y esta debería desarrollarse para incluir los derechos a la vivienda, hábitat y asegurar medios legales, institucionales y financieros para la implementación de la misma. En esta ley debería crearse un órgano que coordine a nivel interinstitucional e intersectorial las acciones y políticas públicas que se implementen a nivel nacional y local o en su defecto una superintendencia que establezca el control y la regulación,

Se recalca la importancia del suelo para la garantía del derecho a la vivienda, el hábitat y la ciudad puesto que no es posible una política de vivienda sin que se cuente con una política de suelo.

Las denuncias presentadas ante la Defensoría del Pueblo de Ecuador evidencian la falta de un Sistema de Protección del Derecho a la Vivienda en cuyo trabajo se incluya el control a las empresas inmobiliarias que ofertan vivienda a personas de escasos recursos. Respecto a los organismos de control como la Superintendencia de Compañías es importante que ésta realice la vigilancia y el control de empresas inmobiliarias que se alejan de su objeto social o no lo cumplan.

Es necesaria la creación por parte de la Superintendencia de Compañías de un registro de compañías que han sido intervenidas, liquidadas o disueltas o canceladas para conocimiento de la ciudadanía.

Para el control de las personas sean naturales o jurídicas que construyan vivienda se recomienda al MIDUVI la creación de un Registro Único de constructores tanto de personas naturales como de personas jurídicas. Así como por parte de la Superintendencia de Bancos el desarrollo de una resolución mediante la cual se vigile y controle los créditos de construcción que soliciten todas las entidades sean personas naturales o jurídicas que trabajan en el tema de construcción. Uno de los requisitos para el acceso al crédito es el registro de constructores del MIDUVI, las personas dedicadas a la construcción deberán contar con requisitos para garantizar la solvencia de la actividad y precautelar los derechos de los potenciales beneficiarios.

La Superintendencia de Economía Social y Solidaria debería establecer el control a las cooperativas de vivienda y crédito que están bajo su régimen y articular convenios que pueden garantizar condiciones para financiar el apalancamiento de créditos para las personas beneficiarias del bono.

Se ha examinado que la vivienda influye en aspectos tan básicos como la autoestima y del desarrollo familiar por lo que es importante que cualquier

Sistema de Protección del Derecho a la Vivienda contemple mecanismos de reparación inmediatos a las personas que han sido víctimas de estafa por parte de empresas inmobiliarias o personas naturales como por ejemplo el bono de emergencia en caso de que las personas se encuentren sin vivienda o se haya afectado tal manera su proyecto de vida.

Es importante que se marque una rectoría del MIDUVI para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda. Esta rectoría de políticas se recomienda que sea a nivel general del Derecho a la Vivienda y no solamente se centren en los grupos de atención prioritaria. Es importante las políticas desarrolladas sean con un enfoque en derechos humanos teniendo en cuenta los estándares mínimos del derecho, las normas del Protocolo PIDES y las Observaciones del Comité DESC.

De esta forma, se sugiere que se establezcan y desarrollen otras políticas a ser ejecutadas en coordinación y de acuerdo a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados para la creación de políticas que no están centradas en el derecho a la vivienda a través de la propiedad sino que incentiven otros tipos de tenencia como “arriendos de interés social” para aquellos sectores que pese a los esfuerzos que realicen no la puedan adquirir.

La seguridad jurídica de la tenencia también tiene que ver con el régimen de alquiler que deberá ser regulado a través de una adecuada y actualizada ley de inquilinato puesto que debe proteger contra hostigamientos, desalojos y especulaciones o subidas inesperadas precios en los cánones de arrendamiento.

Se plantea que la tenencia como el uso y usufructo de bienes que estén abandonados por más de un año puedan servir por ejemplo como albergues para que personas sin hogar accedan a la protección del Derecho a la Vivienda o para alquiler de interés social.

En todas las políticas desarrolladas se deberá tomar en cuenta la situación especial de los grupos de atención prioritaria. Se destaca el acceso que debe existir para que de las personas en situación de movilidad humana en general y en particular las personas refugiadas ya que en la actualidad no pueden acceder a las políticas desarrolladas en materia de vivienda por parte del MIDUVI. De igual manera, es importante evidenciar la situación de las mujeres en materia de acceso a vivienda y cómo éstas pueden verse forzadas a abandonar sus viviendas a causa de la situación de violencia intrafamiliar o verse sin posibilidad de salida del círculo de la violencia por la no existencia de alternativas para ellas y sus hijos en materia de vivienda sea esta temporal o definitiva.

Sería interesante que las políticas de vivienda desarrolladas por el MIDUVI tenga en cuenta el factor de desarrollo económico que tienen las viviendas para las personas de escasos recursos es así que muchas de las viviendas

podrían tener pequeños locales comerciales que permitan labores económicas de sustento de la familia y que faciliten el pago de créditos.

Es importante el desarrollo de políticas para los quintiles 3 y 4 puesto que existen vacíos de protección para este sector poblacional que se encuentran a expensas de empresas inmobiliarias que captan recursos sin los controles adecuados. El acceso a crédito por parte de estos quintiles poblacionales debe ser materia de estudio y de políticas públicas.

Respecto a la política del BIESS se recomienda la valoración por parte de la banca pública de la importancia del acceso al derecho vivienda como un derecho y no como un bien de mercado, es así que las políticas aplicadas en la aprobación de créditos establezcan claramente que los créditos son para la obtención de primera vivienda y que se restrinja de manera legal el acceso al crédito en caso de que esta vivienda ya haya sido financiada por cualquier otro mecanismo. De esta manera se garantizará el acceso al crédito y se evitará que la vivienda como propiedad se convierta en una forma de acumulación de capital que vaya en desmedro de otros ciudadanos y su posibilidad de satisfacer su derecho.

Se recomienda que la el MIDUVI y la Dirección de Nacional de Promoción de la Defensoría del Pueblo impulsen procesos de educación y formación a través de campañas educacionales de derechos de las personas respecto a requisitos mínimos para efectuar contratos relativos al Derecho a la vivienda, promesas de compra ventas de inmuebles, la necesidad de elevar los contratos a escritura pública, la importancia de averiguar si la empresa oferente es una empresa legalmente constituida en el Ecuador y tiene algún problema en la Superintendencia de Compañías .

Se recomienda que el MIDUVI desarrolle políticas con observaciones acerca de las cláusulas abusivas que operan en los contratos de compra venta de vivienda y la publicidad engañosa existente.

De igual manera, se recomienda la creación de un departamento de atención a la ciudadanía en el MIDUVI el mismo que debe actuar en líneas de comunicación directa para que la ciudadanía reciba asesoramiento jurídico vía telefónica (línea gratuita) y por medio de internet (correo ciudadano) para dar a conocer a la ciudadanía a nivel nacional los derechos que le asisten en caso de arrendamiento, contrato de compra y venta de inmuebles, legalización de tierras, etc. Es importante que la ciudadanía pueda conocer los requisitos que debe exigir a las empresas constructoras o personas naturales que ofertan directamente la construcción de vivienda.

Se desataca el papel importantísimo de los GADs en la administración de suelos y en la regulación y uso de los mismos. Resulta crucial contar con un banco de suelos, por una parte y, por otra, el uso por parte de los GADs de su facultad de expropiar apegados a las normas legales nacionales e internacionales para fines de interés social. Los GADs deberán ejercer su

competencia de regulación de uso del suelo y disponer a través de ordenanzas los costos del suelo con el fin de controlar la especulación. En suma, resulta necesario el desarrollo de medidas encaminadas a impedir la especulación y la elevación de los costos del suelo.

El informe quiere dejar en claro la importancia del suelo para la garantía del derecho a la vivienda, el hábitat y la ciudad. Dicho de otra forma, no es posible una política de vivienda sin que se cuente con una política de suelo. En ese sentido, la posibilidad de que se discuta una ley nacional al respecto, refleja la complejidad del problema y su trascendencia nacional.

Es necesario el involucramiento de la ciudadanía a través de la participación para temas de construcción de política pública en materia de vivienda a través de la puesta en marcha de los consejos ciudadanos sectoriales.

La ampliación de la cartera del BIESS a otros sectores de riesgo por su capacidad de pago, debe ser evaluada a profundidad, en el sentido de las consecuencias que eso puede producir. En esa línea la política social debe intentar balancear la necesidad de cobertura a esos sectores con vivienda, pero precautelando a su vez la integralidad del sistema en su conjunto.

Es necesario el desarrollo por parte de los GADs de medidas encaminadas a impedir la especulación y la elevación de los costos del suelo. Además de que se considera muy importante un monitoreo constante del sector y la actividad inmobiliaria, a fin de que cualquier indicador que genere a la vista condiciones para la generación de una crisis inmobiliaria, que arrastre a toda la economía en su conjunto, se pueda tomar correctivos inmediatos.

Se propone que el patrocinio de las causas en temas de estafas masivas se las realice a través de la Defensoría Pública para la defensa de las personas perjudicadas, además la Defensoría Pública debería hacer lo siguiente de acuerdo a las recomendaciones del Comité DESC:

a) Apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

Finalmente, es importante levantar un sistema de indicadores en materia de vivienda donde se pueda evidencia los siguientes elementos:

- Gasto público en vivienda como parte del presupuesto global
- Porcentaje de viviendas de protección oficial.
- Porcentaje de vivienda en regímenes especiales de alquiler, y de viviendas en régimen de propiedad y otros regímenes.
- Número total de personas sin techo
- Número total de albergues y centros de alojamiento públicos para personas sin hogar.
- Grado de acceso a recursos administrativos y judiciales imparciales en materia habitacional (incluidos los derechos de información, consulta y participación de programas de viviendas o planes de reforma urbanística, o el derecho al debido proceso en situaciones de desalojos forzados o desplazamientos)
- Porcentaje del grupo afectado con problemas de discriminación en el acceso a la vivienda.
- Gastos en vivienda de la población en relación con sus ingresos.
- Porcentaje de grupo afectado que habita en albergues informales e irregulares.
- Porcentaje del grupo de afectado con seguridad jurídica en la tenencia.
- Porcentaje del grupo afectado con acceso a agua potable y luz eléctrica en su vivienda.
- Porcentaje del grupo afectado que dispone de servicios de alcantarillado municipal.⁸⁶

9. Bibliografía

Abramovich, María José Añon y Cristian Courtis, comp. *Derechos Sociales instrucciones para el uso*, México DF, Distribuidores Fontamaras.a, 2003

Aulestia Diego, *Medios de vida urbanos y vivienda en el Ecuador*, Coord. Jaime F. Erazo, Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador, 2009.

Albanese Susana, *Opiniones Consultivas y Observaciones Generales control convencionalidad*, Buenos Aires, Ediar, 2011

Courtis Christian, *Notas sobre la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada*, en *La protección judicial de los derechos sociales*, Quito, Ministerio de justicia, 2009.

Gago Pablo, *Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: Una revisión urbana desde la realidad urbana y el derecho ala ciudad*. Coord. Jaime F. Erazo, Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador. 2009.

Pisarello Gerardo, *Vivienda para todos: Un derecho en (de) construcción, el Derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria Editorial s.a., 2003.

UNESCO, *Los Derechos Económicos, Sociales y culturales (DESC) en América Latina: Obstáculos para su eficacia y principales instrumentos internacionales*, México DF, Unesco, 2003.

Informes

Consejo Económico y Social, *Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador*, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su cuadragésimo noveno período de sesiones (14 al 30 de noviembre de 2012) E/C.12/ECU/CO/3 Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.ECU.CO.3sp.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la importancia de los recursos y que éstos deben ser adecuados y eficaces. disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/genielac/algexpre.pdf>

Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación General No.4, El Derecho a una vivienda adecuada*, sexto periodo de sesiones, 1991, U.D.Doc E/1991/23 (1991).

“ El Derecho a una vivienda adecuada” Folleto Informativo No. 21, Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21rev1Housingsp.pdf>

Datos del Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística Y Censos - INEC, Ecuador, Base de Datos REDATAM

Instituto De la Ciudad, Conociendo Quito Estadísticas del distrito Metropolitano

Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, A/67/286, Ginebra, 2012.

" Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, MiloonKothari, A/HRC/4/18, Ginebra, 2007

http://www.eclac.org/deype/noticias/noticias/8/46748/Ecuador_Ingresos_autonomos_patrones.pdf

Senplades, El derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat sostenibles, pagina 28, 2008.

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas, Estado de la Población Mundial 2007, Liberar el potencial del crecimiento humano, Nueva York,2007.

Normativa internacional y nacional

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Convención Americana de Derechos del Hombre.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social.

Ley de inquilinato.

Ley Orgánica para la regulación de los créditos para vivienda y vehículos.

Plan Nacional del Buen Vivir.

Texto Unificado de legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Reglamento del sistema de incentivos habitacionales para la construcción o mejoramiento de vivienda rural y urbano marginal.

Decreto 1419, presidencia de la república.

Instructivo para registro de programas de vivienda de interés social.