

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

Asunto: Criterio jurídico respecto de la consulta sobre unificación de proyectos normativos y informes de comisiones involucradas - Resolución No. 023-CPE-2022 de la Comisión de Planificación Estratégica.

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-5052-O, de 13 de septiembre de 2022, por medio del cual, la Secretaría del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 023-CPE-2022 de la Comisión de Planificación Estratégica, emitida en sesión ordinaria de 12 de septiembre de 2022 en la cual trató, entre otros aspectos, el “*Conocimiento de los oficios No. GADDMQ-SGCM-2022-4880-O y GADDMQ-SGCM-2022-4978-O, suscrito por el abogado Pablo Santillán, que contienen las calificaciones del cumplimiento de las formalidades de los proyectos de ‘ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA DEL LIBRO III.6 DE LAS LICENCIAS METROPOLITANAS TÍTULO VIII DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS CAPÍTULO III SISTEMA DE ACREDITACIÓN Y LIBRE CONCURRENCIA’ y ‘ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA AL TÍTULO VIII, DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.’*” y, en la cual además se resolvió:

“- Solicitar a Procuraduría Metropolitana aclare el procedimiento a seguir para el tratamiento de los dos proyectos normativos, al tratarse en los dos casos de la modificatoria o sustitutiva del mismo Título del Código Municipal.

- Solicitar a la Procuraduría Metropolitana y a la Secretaria General del Concejo informe los argumentos jurídicos de sustento para que la Comisión de Planificación Estratégica sea quien deba tratar estos proyectos normativos.

- Debido a que existen temas relacionados con presupuesto en su contenido, debería ser una iniciativa del Alcalde Metropolitano, y ser tramitados por la Comisión de Presupuesto, se solicita a la Procuraduría Metropolitana su criterio al respecto”.

Al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

1. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme Oficio No. 00016/SV, de 17 de marzo de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES

2.1. "PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL TÍTULO VIII

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS":

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1432-OF, de 02 de septiembre de 2022, el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, manifestó a la Secretaría General del Concejo Metropolitano que: *"De conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Resolución No. 074 del 08 de marzo de 2016 (...) asumo la iniciativa legislativa del proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA DEL LIBRO III.6 DE LAS LICENCIAS METROPOLITANAS TÍTULO VIII DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS CAPÍTULO III SISTEMA DE ACREDITACIÓN Y LIBRE CONCURRENCIA"; y, remitió: "(...) la propuesta de ordenanza reformativa con sus anexos para el tratamiento de la Comisión de Planificación o en el caso de considerarlo se la trate en comisiones conjuntas"*.

El 05 de septiembre de 2022, conforme Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-4880-O, la Secretaría del Concejo Metropolitano, procedió a verificar el cumplimiento de las formalidades en el texto propuesto y concluyó que el presente proyecto debe ser tratado en la Comisión de Planificación Estratégica.

2.2. Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA AL TÍTULO VII, DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO":

A través de comunicación S/N, los Concejales Lic. Amparito Narváez y Mgs. Fernando Morales, indican a la Secretaría General del Concejo Metropolitano que asumen la iniciativa legislativa conjunta del proyecto de *"ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA AL TÍTULO VII, DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*.

El 05 de septiembre de 2022, con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-4896-O, la Secretaría General manifestó a la Concejala Amparito Narváez, *"(...) no es posible apreciar la designación de la comisión a la que esta secretaría debería remitir la iniciativa normativa de la referencia. Por tal motivo, me permito solicitar que se incluya este requisito, previo a proseguir con el trámite correspondiente"*.

Con Oficio Nro. GADDMQ-DC-ANL-2022-0461-O, de 08 de septiembre de 2022, la Concejala Amparito Narváez, solicitó a la Secretaría General, se envíe el proyecto de ordenanza para el tratamiento en la Comisión de Planificación Estratégica, o en el caso de considerarlo se lo trate en comisiones conjuntas.

Conforme Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-4978-O, de 09 de septiembre de 2022, la Secretaría General, notificó que se ha efectuado la verificación de los requisitos de procedibilidad del proyecto de ordenanza y manifestó que el tratamiento del mismo corresponde a la Comisión de Planificación Estratégica.

3. MARCO JURÍDICO

3.1. Constitución de la República del Ecuador

Artículo 82 referente a la seguridad jurídica señala que este: *"(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

Artículo 226 establece que: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”.*

3.2. Código Orgánico Administrativo

Artículo 14 determina: *“La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho”.*

Artículo 22 indica: *“Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad (...)”.*

Artículo 39 contempla: *“Las personas cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente”.*

Artículo 65 respecto de la competencia expone que es: *“(…) la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”.*

Artículo 67 manifiesta: *“El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones (...)”.*

3.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Artículo 322, sobre el tratamiento del proyecto de ordenanzas, indica: *“(…) Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.*

El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. (...)”.

3.4. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

Artículo 2 determina: *“El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas. (...)”.*

3.5. Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016:

Artículo 13 referente al procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, en su literal b) establece:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

“(...) b) el presidente o presidenta de la comisión a cargo del procesamiento de la iniciativa, en un plazo máximo de 15 días, deberá incluir en sesión ordinaria o extraordinaria de la comisión el conocimiento de la iniciativa y la resolución sobre el tratamiento que recibirá en su seno. Este tratamiento podría ser: (i) procesar las observaciones de los comisionados en el seno de sus reuniones, con el aporte de los funcionarios municipales que sean requeridos y la presencia del concejal proponente, de ser el caso; o, (ii) constituir una mesa de trabajo para el procesamiento preliminar de las observaciones, integradas por las concejales o concejales miembros o no de la comisión, o sus representantes, más los funcionarios municipales requeridos. (...)”

4. ANÁLISIS

De conformidad a la información remitida a esta Procuraduría Metropolitana se desprende que a la Comisión de Planificación Estratégica se ha remitido: el *"PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL TÍTULO VIII DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS"* y, la *"ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA AL TÍTULO VII, DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*, los cuales en su contenido aluden de manera particular al régimen a ser aplicado a las entidades colaboradoras con las que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrolla principalmente actividades de inspección, bajo la figura de representación. Así como también, pretende la vinculación de entidades académicas para que participen en la observación, evaluación y monitoreo de esta gestión administrativa.

En este sentido, la Comisión de Planificación Estratégica ha solicitado a la Procuraduría Metropolitana la absolución de ciertas consultas respecto al tratamiento de los proyectos de ordenanzas antes descritos, respecto de lo cual se indica:

4.1. “(...) aclare el procedimiento a seguir para el tratamiento de los dos proyectos normativos, al tratarse en los dos casos de la modificatoria o sustitutiva del mismo Título del Código Municipal”.

En virtud de lo requerido, se ha procedido a revisar las disposiciones establecidas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y la Resolución No. C074, de 08 de marzo de 2016, las cuales determinan de manera general las competencias de los Concejales y Comisiones conformadas; así como, el procedimiento para el tratamiento de proyectos de ordenanzas o modificaciones a las existentes, según la materia. Sin embargo, como resultado del análisis efectuado, se indica que las normas antes descritas, no establecen parámetros o directriz alguna para el tratamiento a la par de proyectos normativos que guarden relación en su contenido o, en su defecto, para unificar los procedimientos de ordenanzas, de tal manera de analizarlos en conjunto.

En ese sentido, conforme lo previsto en los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador y las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, corresponde a las instituciones del Estado así como, a toda persona que actúe en virtud de una potestad pública, ejercer únicamente las competencias y facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico, todo ello en resguardo de los principios de legalidad y seguridad jurídica; por lo que, no corresponde ante un vacío normativo, que las autoridades que ejercen una potestad pública realicen actuaciones no contempladas en la norma que rige sus actuaciones, como sería en este caso, el disponer el tratamiento unificado de los dos proyectos de ordenanzas en análisis.

4.2. “Solicitar a la Procuraduría Metropolitana y a la Secretaría General del Concejo informe los

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

argumentos jurídicos de sustento para que la Comisión de Planificación Estratégica sea quien deba tratar estos proyectos normativos”.

El artículo 67 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone que las atribuciones y deberes de las Comisiones del Concejo Metropolitano se conferirán de acuerdo a la normativa aplicable y de esto dependerá su ámbito de acción. Es así que, en referencia a la Comisión de Planificación Estratégica, la norma indica que será de su competencia: *“Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la definición de modelos de gestión pública y para el desarrollo armónico y equitativo del Distrito. Se encargará además del seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico aprobado por el Concejo”.*

En ese sentido, considerando que las propuestas de normativa objeto de la consulta hacen referencia a la organización administrativa de la institución para el ejercicio de la potestad de inspección a través de las entidades colaboradoras que se designen para el efecto así como, su régimen de aplicación, se colige que esta temática es inherente a la organización de la gestión pública; por lo que, se entendería que ambos proyectos normativos son de competencia de la Comisión de Planificación Estratégica. En concordancia con ello, de acuerdo al procedimiento para el tratamiento de proyectos de ordenanzas contenido en la Resolución No. C 074 y, de conformidad con los Oficios No. GADDMQ-SGCM-2022-4880-O y GADDMQ-SGCM-2022-4978-O, de 05 y 09 de septiembre de 2022 respectivamente, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, siendo el órgano competente para ello, ya ha determinado la pertinencia de que dichos proyectos, sean tratados únicamente por la Comisión de Planificación Estratégica.

4.3. “Debido a que existen temas relacionados con presupuesto en su contenido, debería ser una iniciativa del Alcalde Metropolitano, y ser tramitados por la Comisión de Presupuesto, se solicita a la Procuraduría Metropolitana su criterio al respecto”.

De acuerdo a lo expuesto en el numeral precedente, entendiéndose que existe un pronunciamiento emitido por parte de la Secretaría General del Concejo Metropolitano respecto a la pertinencia de que los proyectos de ordenanza en análisis sean conocidos y tratados por la Comisión de Planificación Estratégica, no corresponde a esta Procuraduría Metropolitana pronunciarse respecto a dicho particular.

Sin perjuicio de lo expuesto, el artículo 47 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito prevé las sesiones conjuntas cuando el asunto a tratarse, por su naturaleza, requiera de informes de más de una comisión, en este caso, los presidentes o presidentas de las comisiones involucradas convocarán a sesión conjunta señalando lugar, fecha, hora y los asuntos a tratar, este artículo también prevé la posibilidad que dichas sesiones puedan ser convocadas en sesión del Concejo. En este sentido, de considerarse necesario, se puede solicitar los informes a las comisiones que así se estime.

Finalmente, es preciso recordar que de conformidad a los artículos 35 y 51 del mismo Código Municipal las comisiones pueden emitir informes con los antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano, lo cual, en concordancia con el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo el dictámen (es) y el informe (s) son aquellos que aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa.

5. CONCLUSIONES

Con base a los fundamentos antes expuestos, esta Procuraduría Metropolitana, en referencia a las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

consultas planteadas por la Comisión de Planificación Estratégica manifiesta que, en la Resolución No. C 074, de 08 de marzo de 2016, que establece el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, no contempla en su contenido un mecanismo para el tratamiento de proyectos de ordenanzas con similitud; por lo que, en apego al principio de legalidad constitucionalmente reconocido, no es facultad de la Comisión de Planificación Estratégica unificar los textos denominados *proyectos de: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL TÍTULO VIII DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS"*; y, *"ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA AL TÍTULO VII, DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*, a pesar de que los mismos guardan concordancia en su contenido.

Por lo expuesto, esta Procuraduría Metropolitana sugiere considerar la posibilidad de plantear una reforma al procedimiento legislativo, de tal manera que permita la unificación de proyectos de ordenanzas cuando estos versen sobre la misma materia.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-5052-O

Anexos:

- resol_no._023-cpe_2022-09-12-signed (1).pdf
- proyecto_om_entidades_colaboradoras_am.zip
- proyecto_om_entidades_colaboradoras_conc_narvañez_y_morales (1).zip
- GADDMQ-SGCM-2022-5052-O (1).pdf

Copia:

Señor Magíster
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
**Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Señora Magíster
Cecilia Soledad Benitez Burgos
**Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL BENITEZ BURGOS SOLEDAD**

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3991-O

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2022

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: María Sol Cárdenas Garzón	mc	PM-ASE	2022-09-22	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-09-30	

