

-19-

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0637-O

Quito, D.M., 06 de noviembre de 2019

Asunto: Informe. Exp. Nro. 2019-02484

Señora Abogada  
Damaris Priscila Ortiz Pasuy  
Secretaria General del Concejo (E)  
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
En su Despacho

QUITO SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO  
RECEPCIÓN

Fecha 06 NOV 2019 Hora 15:18  
Original: -2-  
Copia:  
Recibido por: T. J. J.

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-1892-O, de 31 de octubre de 2019; y, la resolución Nro. 003-CPF-2019, a requerimiento de la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

### 1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la letra c) del art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016 (la «Resolución»); y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

### 2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto («Requerimiento») (énfasis añadido): "La Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación, en sesión ordinaria efectuada el día jueves 31 de octubre de 2019; en relación al proyecto de ordenanza que aprueba el presupuesto general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2020, resolvió: solicitar a usted, un informe sobre la viabilidad jurídica de la construcción e implementación del proyecto denominado complejo de salud del sur [...]"

3. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

### 3. Marco para el análisis jurídico

4. La Constitución de la República («Constitución») y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), crearon el Sistema Nacional de Competencias, que se define como el conjunto de instituciones, planes, programas, políticas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, regido por los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

1

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0637-O

Quito, D.M., 06 de noviembre de 2019

5. La Constitución, en el art. 264 en concordancia con el art. 266, establecen las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos. El COOTAD, en el art. 65 en concordancia con el art. 85, indica a nivel *infra* constitucional, las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos.

6. El COOTAD define diversos tipos de competencias en los niveles de gobierno del Estado ecuatoriano, a saber: (i) exclusivas; (ii) concurrentes; (iii) adicionales; y, (iv) residuales.

#### 4. Análisis y criterio jurídico

7. El art. 226 de la Constitución de la República («Constitución»), reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: "Art. 226.- *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.*"

8. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

9. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

10. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito GAD DMQ (el «GAD DMQ»), tiene la competencia exclusiva para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación, de conformidad con el siguiente régimen:

- *Primero*, los arts. 264 núm. 7 y 266 de la Constitución, que disponen lo siguiente (énfasis añadido): "Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley [...]" "Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias";

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0637-O

Quito, D.M., 06 de noviembre de 2019

- Segundo, los arts. 55 letra g) y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), que establecen (énfasis añadido): “Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial: [...]” “Art. 85.- Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano.- Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne.”
- Tercero, sobre las competencias exclusivas, el art. 114 del COOTAD indica (énfasis añadido): “Art. 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.”
- Cuarto, el art. 126 del COOTAD, en general sobre las competencias exclusivas y su gestión concurrente, señala lo siguiente (énfasis añadido): “Art. 126.- Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenece la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.”
- Quinto, el art. 138 del COOTAD, específicamente sobre el ejercicio de esta competencia indica lo siguiente: (énfasis añadido) “Art. 138.- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, podrán construir y mantener la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, para lo cual deberán contar con la autorización previa del ente rector a través de convenio, y sujetarse a las regulaciones y procedimientos nacionales emitidos para el efecto. Cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre.”

11. En específico, respecto a la competencia para la para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación, considerar lo siguiente:

- Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación;
- De acuerdo con el régimen expuesto en párrafos anteriores, el ejercicio de la competencia para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación, no excluye (i) la gestión concurrente para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y la prestación del servicio de salud y, (ii) las

*R*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0637-O

Quito, D.M., 06 de noviembre de 2019

- actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno; y,
- El GAD DMQ tiene la competencia para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación dentro de su territorio, cuyo ejercicio se realizará de acuerdo con el art. 138 del COOTAD, que requiere la autorización del ente rector de la materia a través de convenio.

**5. Conclusiones y recomendaciones**

12. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye y recomienda lo siguiente:

- El GAD DMQ tiene la competencia para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación dentro de su territorio, sin excluirla gestión y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno;
- El ejercicio de la competencia para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación requiere la autorización previa del ente rector a través de convenio; y,
- En suma, es jurídicamente factible la construcción e implementación de un complejo de salud por parte del GAD DMQ, para lo que se debe observar el régimen jurídico aplicable, específicamente el art. 138 del COOTAD, esto es, contar con la autorización previa del ente rector a través de convenio.

13. El presente Informe se limita a la inteligencia de las normas sobre cuya aplicación trata el Requerimiento.

Atentamente,

  
Abg. **Manoel Andre Rojas Yerovi**  
**SUB PROCURADOR GENERAL**  
QUITO

Referencias:  
- GADDMQ-SCGM-2019-1892-O

Copia:

Señor Abogado  
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro  
Concejal Metropolitano