

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3100-O

Quito, D.M., 07 de agosto de 2022

Asunto: Criterio jurídico sobre el proyecto de "Ordenanza Metropolitana reformativa del Código Municipal para el DMQ, contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 001, por la cual se sustituye el Título III, del Libro I.2, que regula el CACMQ.

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

De mi consideración:

En referencia al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-4244-O de 29 de julio de 2022 mediante el cual remite el Oficio No. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0320-O de 29 de julio de 2022 suscrito por el señor Concejal Bernardo Abad en su calidad de Presidente de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, con el cual se solicita un informe a la Procuraduría Metropolitana, *únicamente en lo relacionado con el Capítulo IV del proyecto, sobre "la estructura, órganos y funciones"*; al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

1. COMPETENCIA

Es competente para emitir el presente informe, el Subprocurador Metropolitano en función de la delegación otorgada al suscrito por parte del Procurador Metropolitano mediante el numeral 1 del Oficio No. 00016/SV de 17 de marzo de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49, 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y el 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES

Mediante Oficio No. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0320-O de 29 de julio de 2022, el señor Concejal Bernardo Abad en su calidad de Presidente de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, manifiesta que *"Sesión Ordinaria No. 070, de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, efectuada el 27 de julio de 2022, se resolvió emitir dictamen favorable para que el Concejo Metropolitano conozca en primer debate el proyecto de "Ordenanza Metropolitana Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 de marzo de 2019, por la cual se Sustituye el Título III, del Libro I.2, que regula el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito"*;

Para el efecto, remite a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, *la versión final del proyecto con las modificaciones incorporadas en la referida sesión, así como la matriz de cambios, con la finalidad de que se adjunte al dictamen correspondiente, así como se soliciten los informes acordados a la Secretaría General de Planificación y a la Procuraduría Metropolitana, únicamente en lo relacionado con el Capítulo IV del proyecto, sobre "la estructura, órganos y funciones"*

Por lo tanto, en función de la solicitado, el presente informe jurídico atenderá el pedido expreso respecto al *Capítulo IV del proyecto, sobre "la estructura, órganos y funciones"*.

3. ANÁLISIS

Conforme consta en la exposición de motivos del proyecto de ordenanza remitido como anexo al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-4244-O de 29 de julio de 2022, consta que las disposiciones contenidas en el Código

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3100-O

Quito, D.M., 07 de agosto de 2022

Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que regulan al Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, tienen como fundamento las ordenanzas metropolitanas No. 334, de 9 de marzo de 2011, y No. 218 de 9 de abril de 2012, esto es, antes de la publicación del CÓDIGO ORGÁNICO DE LAS ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de Junio 2017.

En este contexto, para analizar la estructura, órganos y funciones se considerarán las disposiciones contenidas en el referido Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), así como, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), por tratarse de las normas jerárquicas y especiales relacionadas con el asunto sometido al presente análisis.

Los artículos 244, 247 y 267 del COESCOP, señalan:

“Art. 244.- Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos.- Las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y deberán enmarcarse con las normas establecidas por el órgano rector nacional.”

“Art. 247.- Dirección Estratégica.- La máxima autoridad de la entidad que ejerce la rectoría nacional o local, de acuerdo a las necesidades institucionales podrá designar a un servidor o servidora de libre nombramiento y remoción para la dirección estratégica, política y administrativa de la entidad complementaria de seguridad.”

“Art. 267.- Entidades Complementarias de Seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos.- Las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos son los Cuerpos de Control Municipal o Metropolitano, los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y los Cuerpos de Bomberos regulados conforme al presente Libro y a la normativa vigente.”

En concordancia, la letra i) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que es atribución del Alcalde Metropolitano: “Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo la estructura orgánica funcional del gobierno distrital metropolitano autónomo descentralizado”

El artículo 597 del COOTAD, dispone que “los gobiernos autónomos descentralizados distritales y municipales contarán, para el ejercicio de la potestad pública, con unidades administrativas de los Agentes de Control Metropolitano o Municipal, que aseguren el cumplimiento de las normas expedidas en función de su capacidad reguladora.”

Por su parte, el artículo 130 del Código Orgánico Administrativo dispone que: “Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo (...).”

Así mismo, el artículo 92 del Código Municipal para Distrito Metropolitano de Quito establece que el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito ejercerá la máxima autoridad del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito y en tal condición ostentará su representación legal.

En este contexto, con oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-2257-O de 22 de abril de 2022 se puso en conocimiento de los miembros del Concejo Metropolitano de Quito el proyecto de “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Cuerpo de Agentes de Control para la implementación del COESCOP” de conformidad con lo dispuesto en la letra i) del artículo 90 del COOTAD, el cual fue incorporado posteriormente a la Estructura Orgánica Funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3100-O

Quito, D.M., 07 de agosto de 2022

Resolución Nro. AQ 017-2022 de 25 de abril de 2022.

Conforme el texto propuesto en el Capítulo IV de la Estructura, Órganos y Funciones, definido dentro del proyecto de ordenanza, se verifica que el mismo contiene disposiciones que contradicen la estructura orgánica aprobada mediante Resolución Nro. AQ 017-2022 de 25 de abril de 2022 emitida por el Alcalde Metropolitano conforme el ámbito de sus competencias, la cual ya contiene atribuciones y responsabilidades asignadas a los diferentes unidades administrativas y operativas de la Estructura Institucional del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, de acuerdo con la Ley.

En concordancia, en las letras a) y b) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), ha definido que le corresponde al Alcalde Metropolitano “*ejercer la representación legal y facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo*”; lo cual se explica en el artículo 49 del Código Orgánico Administrativo en su segundo inciso al señalar que, *las competencias de los órganos administrativos nacen de la ley y es ejercida por los servidores públicos, de conformidad con las normas e instrumentos que regulan su organización y funcionamiento.*

Por lo tanto, es necesario advertir que de acuerdo con el artículo 52 del Código Orgánico Administrativo (COA) “*se prohíbe crear nuevos órganos o entidades administrativas que supongan duplicación de otros ya existentes, salvo que en el mismo acto se suprima o restrinja la competencia de estos.*”

Para ello se debe considerar que la competencia es la medida en 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 65 del COA). Así, el artículo 66 del COA, señala:

“Artículo 66.- Distribución de competencias asignadas a las administraciones públicas.- Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo.

Para la distribución competencias asignadas a la administración pública, se preferirán los instrumentos generales que regulen la organización, funcionamiento y procesos.”

En función de lo expuesto, se verifica que la atribución para definir la estructura, órganos y funciones a un órgano administrativo ha sido otorgada por las normas antes citadas, a la máxima autoridad administrativa del gobierno autónomo descentralizado, la cual ha sido ejecutada por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito en este caso, a través de la Resolución Nro. AQ 017-2022 de 25 de abril de 2022.

4. PRONUNCIAMIENTO

Con sustento en las disposiciones legales vigentes, se identifica que la atribución para expedir y aprobar la estructura orgánica funcional de la municipalidad para el ejercicio de sus competencias, previo conocimiento del Concejo, corresponde al Alcalde Metropolitano, por lo que, el Capítulo IV de la Estructura, Órganos y Funciones contenidos en el proyecto de ordenanza en referencia, presenta una contraposición con la facultad señalada y por ende, con lo establecido en la Resolución Nro. AQ 017-2022 de 25 de abril de 2022.

De igual manera, las competencias y atribuciones del Alcalde Metropolitano en su calidad de máxima autoridad administrativa se encuentran definidas en la Ley, al igual que las competencias del Concejo Metropolitano, por lo tanto, no se identifica una norma vigente que faculte al Concejo Metropolitano, definir y asignar competencias o funciones a la máxima autoridad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el caso en análisis.

Por lo tanto, la Comisión deberá tomar en cuenta que de acuerdo con las disposiciones legales anotadas, en

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-3100-O

Quito, D.M., 07 de agosto de 2022

especial las contenidas en los artículos 52, 65 y 66 del Código Orgánico Administrativo, el Concejo Metropolitano carecería de competencia para regular las funciones o estructura de un órgano administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, como las que constan definidas en el proyecto de ordenanza; tomado en cuenta además que ya existe regulación al respecto, la cual ha sido aprobada mediante Resolución Nro. AQ 017-2022 de 25 de abril de 2022.

El presente informe jurídico es de carácter informativo de conformidad con lo previsto en el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo, y por ende, no se refiere a aspectos de carácter técnico que en razón de su competencia, sea de responsabilidad de los órganos técnicos del GAD del Distrito Metropolitano de Quito. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones que se adopten, corresponde al órgano competente.

Particular que comunico para los fines consiguientes.

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-2022-4244-O

Copia:
Señor
Bernardo Abad Merchan
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL ABAD MERCHAN GORKY BERNARDO

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

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Virna Jeannet Vásconez Soria	vv	PM-ASE	2022-08-04	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-08-07	

