

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

PARA: Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Informe legal del alcance de las disposiciones generales y transitorias del Código Municipal; disposición general décimosexta del COOTAD; y otras normas, con el objeto de determinar a quien le corresponde la competencia para la codificación.

De mi consideración:

En atención a su Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-0249-O de 15 de enero de 2022, mediante el cual remite la Resolución No. 001-CCL-2022 de la Comisión de Codificación Legislativa, emitida en sesión No. 021 - ordinaria realizada el 12 de enero de 2022 en la cual se resolvió: "solicitar a la Procuraduría Metropolitana, que en el término de 3 días, emita un informe en el que conste el criterio legal del alcance de las disposiciones generales y transitorias del Código Municipal; disposición general décimosexta del COOTAD; y otras normas, con el objeto de determinar a quien le corresponde la competencia para la codificación del Código Municipal", me permito manifestar lo siguiente:

1. Competencia:

Se emite el presente informe con fundamento en lo previsto en el Art. 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; a la Resolución No. A-005 del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y a la Delegación realizada mediante Oficio No. 00011 / SV de 07 de diciembre de 2021.

2. Ámbito y objeto:

2.1. El objeto de este Informe es expresar el criterio de Procuraduría Metropolitana respecto del "(...) *alcance de las disposiciones generales y transitorias del Código Municipal; disposición general décimosexta del COOTAD; y otras normas, con el objeto de determinar a quien le corresponde la competencia para la codificación del Código Municipal*".

2.2. En atención al requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: competencia, ámbito y objeto, antecedentes, régimen jurídico, análisis y criterio jurídico, y conclusiones.

2.3. Este Informe se referirá a los aspectos objeto del requerimiento, de conformidad con el Art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en la letra c) del Art. 1 de la Resolución No. A-005 del Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde al solicitante.

3. Antecedentes

Mediante Resolución No. 001-CCL-2022, suscrita por el señor Concejal Orlando Núñez Acurio, Presidente de la Comisión de Codificación Legislativa, debidamente certificada por el Secretario General del Concejo, se pone en conocimiento y se requiere al señor Procurador Metropolitano lo siguiente:

"La Comisión de Codificación Legislativa, en la sesión No. 021 - ordinaria realizada el día miércoles, 12 de enero de 2022, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día, resolvió: solicitar a la Procuraduría Metropolitana, que en el término de 3 días, emita un informe en el que conste el criterio legal del alcance de las disposiciones generales y transitorias del Código Municipal; disposición general décimosexta del COOTAD; y, otras normas, con el objeto de determinar a quién le corresponde la competencia para la codificación del

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

Código Municipal”.

4. Marco Jurídico

4.1. Constitución de la República del Ecuador

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (El énfasis me pertenece).

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. (El énfasis me pertenece).

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

(...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. (...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

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.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”. (El énfasis me pertenece).

4.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Art. 86.- Concejo Metropolitano.- El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Estará integrado por los concejales o concejalas elegidos por votación popular de conformidad con previsto en la Ley de la materia electoral. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente (...). (El énfasis me pertenece).

Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde:

a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; b) Regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor; c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute; (...) q) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa metropolitana; (...) ce) Las

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

demás atribuciones previstas en la ley y en el estatuto de autonomía, así como las atribuciones previstas para los concejos municipales, concejos provinciales y regionales.

Art. 88.- Atribuciones de los Concejales o Concejales Metropolitanas.- Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones: a) La intervención con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo metropolitano; b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; c) La intervención ante el consejo metropolitano de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el concejo metropolitano autónomo; y, d) La fiscalización de la gestión del Alcalde Metropolitano de conformidad con este Código y la ley. (El énfasis me pertenece).

Art. 322.- Decisiones legislativas.- Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.

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.

Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes.

El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley.

Art. 324.- Promulgación y publicación.- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado publicará todas las normas aprobadas en su gaceta oficial, en el dominio web de la institución y en el Registro Oficial.

Art. 326.- Conformación.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, conformarán comisiones de trabajo las que emitirán conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones. (El énfasis me pertenece).

DISPOSICIONES GENERALES

DÉCIMO SEXTA.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán codificar y actualizar toda la normativa en el primer mes de cada año y dispondrá su publicación en su gaceta oficial y en el dominio web de cada institución. (El énfasis me pertenece).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

VIGÉSIMO SEGUNDA.- Normativa territorial.- En el período actual de funciones, todos los órganos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán actualizar y codificar las normas vigentes en cada circunscripción territorial y crearán gacetas normativas oficiales, con fines de información, registro y codificación". (El énfasis me pertenece)

4.3. Código Orgánico Administrativo

"Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada". (El énfasis me pertenece).

Art. 39.- Respeto al ordenamiento jurídico y a la autoridad legítima. *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.*

Art. 65.- Competencia. *La competencia 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.***

Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. *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 (...)**". (El énfasis me pertenece)*

4.4. Codificación del Código Civil

Art. 12.- *Cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las disposiciones especiales".*

4.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

Art. 1.- Facultad legislativa.- *Tal como lo establecen los incisos finales de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República, **la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito se expresa a través de ordenanzas.** (El énfasis me pertenece).*

Art. 2.- Ordenanzas.- *El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas.*

Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas:

- a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas;*
- b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal;*
- c. Ordenanzas de designación de espacios públicos;*
- d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de protección ambiental;*
- e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social; y,*
- f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados.*

Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.

Art. 4.- Publicación.- *Todas las ordenanzas se publicarán en la Gaceta Municipal, página web institucional y las Ordenanzas Metropolitanas, de índole tributario, **además, en el Registro Oficial.** (El énfasis me pertenece).*

Art. 28.- Integración.- *Cada comisión permanente estará integrada por tres concejales o concejalas con voz y voto, a excepción de las comisiones de Uso de Suelo; Ordenamiento Territorial; Movilidad; Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos; y, Presupuesto, Finanzas y Tributación, que se conformarán con cinco concejales o concejalas con voz y voto cada una.*

(...) Por su naturaleza y ámbito, la Comisión de Codificación Legislativa, integrada por tres concejales con voz

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

y voto, **contará con el apoyo y asesoramiento de una Subcomisión de Codificación Legislativa, que podrá participar en la Comisión con voz. La Subcomisión estará integrada por:**

- a. Un delegado del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito;
- b. El Procurador Metropolitano, o su delegado; y,
- c. El Secretario General del Concejo Metropolitano, o su delegado.

Los integrantes de la Subcomisión de Codificación Legislativa, desarrollarán sus actividades dentro del ámbito de sus competencias. Para su funcionamiento, dicha Subcomisión deberá designar Presidente y Vicepresidente dentro de los miembros que la conforman con la finalidad de emitir los informes técnicos-jurídicos pertinentes para conocimiento y discusión de la Comisión.

Art. 35.- Deberes y atribuciones de las comisiones.- Las comisiones permanentes tienen los siguientes deberes y atribuciones de acuerdo con la naturaleza específica de sus funciones:

- a. **Emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas propuestos en su conocimiento.**
- b. Estudiar los proyectos, planes y programas sometidos por la Alcaldesa o Alcalde al Concejo, para cada una de las ramas propias de la actividad metropolitana y emitir dictamen razonado sobre los mismos.
- c. **Proponer al Concejo proyectos de ordenanza de su competencia, acuerdos o resoluciones a fin de cumplir las funciones y atribuciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;**
- d. Conocer y examinar los asuntos que le sean propuestos por la Alcaldesa o Alcalde, emitir conclusiones, recomendaciones y dictámenes a que haya lugar, cuando sea el caso;
- f. **Cumplir con las demás atribuciones y deberes establecidos en la ley y la normativa metropolitana.** (El énfasis me pertenece).

Art. 51.- Informes de las comisiones.- Las comisiones emitirán informes con sus antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes, mismos que serán puestos a consideración del Concejo Metropolitano.

La Unidad de Gestión de Comisiones preparará los informes, con sus expedientes correspondientes, para que los suscriban los miembros de la comisión dentro de un plazo de hasta ocho días, con excepción de aquellos declarados urgentes, mismos que deberán elaborarse dentro de los dos días siguientes a la celebración de la sesión de la comisión. (El énfasis me pertenece).

Art. 67.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación:

(...) Eje de gobernabilidad e institucionalidad:

(...) **Comisión de Codificación Legislativa: a) Conocer, analizar y plantear proyectos en materia legislativa para codificar y actualizar las normas municipales que no se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico vigente; y, b) Estudiar e informar a las diferentes comisiones y dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sobre posibles proyectos normativos para el cumplimiento de disposiciones existentes en otras normas, sobre codificación y actualización de ordenanzas, resoluciones y más disposiciones que regulan la actividad municipal y que tengan relación con su ámbito de acción.**

La Comisión de Codificación Legislativa, presentará para aprobación del Concejo los ámbitos en los que en el periodo anual desarrollará su trabajo. y podrá acoger las solicitudes que otras comisiones propongan. (El énfasis me pertenece).

Disposiciones Generales.-

Primera.- Las Ordenanzas Metropolitanas sancionadas con posterioridad a la expedición de la presente Ordenanza, que rijan aspectos de carácter general, deberán incluir dentro de sus disposiciones la obligación de incorporar las normas al Código Municipal, para tal efecto deberán señalar el Libro, Título, Sección, Capítulo y Parágrafo según corresponda, para su inclusión, sustitución, reforma o eliminación.

Segunda.- La Secretaría General del Concejo Metropolitano incorporará las modificaciones que hubiere

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

aprobado el Concejo Metropolitano y las pondrá a disposición de la ciudadanía de manera inmediata en la plataforma digital que contenga el Código Municipal. Adicionalmente, en los portales web de la Municipalidad, se crearán enlaces que contengan los archivos editables de texto con las páginas del Código Municipal que han sido modificadas en base a la normativa legal expedida, para la actualización de los formatos impresos del Código. **La publicación por medio impreso se realizará anualmente, para el efecto, la Secretaría General del Concejo Metropolitano lo incluirá dentro de su presupuesto.** (El énfasis me pertenece).

Cuarta.- Las disposiciones transitorias contenidas en ordenanzas emitidas con posterioridad a la sanción de la presente Ordenanza Metropolitana, serán incluidas en una matriz, a cargo de la Secretaría General del Concejo, la cual será expuesta en el portal institucional de gobierno abierto, para su cumplimiento obligatorio por parte de las dependencias municipales correspondientes, dentro del periodo de tiempo dispuesto por el Cuerpo Edificio.

Quinta.- La Secretaría General del Concejo Metropolitano deberá crear, en el portal institucional de gobierno abierto de la Municipalidad, los enlaces correspondientes a aquella normativa municipal que no ha sido incluida en el presente Código Municipal, tales como Ordenanzas de carácter particular o temporal, Resoluciones del Concejo Metropolitano o de la Administración Municipal, y Reglamentos o Anexos de la normativa municipal.

Disposiciones Transitorias.-

Primera.- La Comisión de Codificación Legislativa en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la sanción de la presente Ordenanza, **elaborará un manual que servirá de guía para la incorporación de las futuras normas en el Código Municipal.** (El énfasis me pertenece).

Segunda.- La dependencia municipal encargada del área informática y tecnológica, en el plazo de noventa (90) días, contados a partir de la sanción de la presente Ordenanza, **desarrollará una plataforma tecnológica, para que el presente Código Municipal sirva como una herramienta de consulta tanto para funcionarios municipales como la ciudadanía en general.** (El énfasis me pertenece).

Tercera.- La Secretaría General del Concejo Metropolitano en el plazo de treinta (30) días **a partir de la sanción de la presente Ordenanza,** hará la publicación por medios impresos del Código Municipal. (El énfasis me pertenece).

Quinta.- La Secretaría General del Concejo Metropolitano en el término de tres (3) días, **contados a partir de la sanción de la presente Ordenanza,** remitirá a las dependencias municipales la matriz que contenga las Disposiciones Transitorias pendientes de cumplimiento, solicitando el cumplimiento obligatorio de las mismas, e informará al Concejo Metropolitano para las acciones correspondientes. (El énfasis me pertenece).

Sexta.- Se dispone que la Secretaría General del Concejo Metropolitano, en el término de 30 días, **reemplace la numeración de los artículos del Código Municipal para el Distrito Metropolitano, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 902, de 7 de mayo de 2019, con números cardinales secuenciales, y consecutivos.** (El énfasis me pertenece).

Séptima.- Se dispone que la Secretaría General del Concejo Metropolitano compile los anexos vigentes a los que hace referencia el Código Municipal para el Distrito Metropolitano y los publique en la sede electrónica del Municipio. (El énfasis me pertenece).

Octava.- La Secretaría General del Concejo Metropolitano **coordinará la publicación en el Registro Oficial del Código Municipal para el Distrito Metropolitano con su nueva numeración junto con la compilación de sus anexos vigentes a esta fecha**". (El énfasis me pertenece)

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

5. Análisis y criterio jurídico

5.1. La Constitución de la República, en sus artículos 82 y 226 en consonancia con los artículos 22 y 39 del Código Orgánico Administrativo señalan que, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; siendo obligación de las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercer solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, debiendo para el efecto motivar debidamente sus resoluciones, careciendo de eficacia jurídica toda norma o acto del poder público que no mantenga conformidad con las disposiciones constitucionales.

De conformidad con la norma transcrita, la misma consagra el “principio de legalidad” que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos así como la fuente y medida de las potestades públicas sobre las cuales se enmarca su accionar; siendo por lo tanto una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en el ordenamiento jurídico constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

Dicho principio se convierte en 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.

5.2. Al amparo de lo mencionado, las actividades y acciones que deben realizar las administraciones públicas y por ende sus servidores, tienen que ser ejecutadas a la luz del principio de legalidad y en la medida que los diferentes instrumentos constitucionales y legales les habilitan para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado; siendo el alcance de dicha competencia no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 65 y 67 del Código Orgánico Administrativo.

5.3. La aproximación general al régimen de competencias atribuidas al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ) se efectúa a través de varias fuentes. En lo relevante, la Constitución de la República en sus artículos 264 y 266 que enmarcan las competencias exclusivas que tienen los gobiernos autónomos distritales.

Disposiciones constitucionales que se encuentran desarrolladas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), norma que conforme su artículo 1 tiene como ámbito de acción el establecer la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio así como el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera, desarrollando un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, rigiendo el marco general de acción de los gobiernos autónomos descentralizados.

5.4. Dentro de este orden de ideas, el Código *ut supra* dispone en su artículo 86 que los concejos metropolitanos son los órganos de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano, detallando en su artículo 87 sus atribuciones y competencias, entre las cuales se encuentra el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones, señalándose en su artículo 322 el procedimiento que deberán adoptar para la aprobación de los proyectos de ordenanzas para cada nivel de gobierno.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

5.5. Para dicho efecto, el GAD DMQ en ejercicio de las competencias asignadas, principalmente por la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización antes anotadas, expresa la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito, a través de ordenanzas, artículo 1 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

A su vez, el artículo 2 del Código mencionado dispone que “*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*”, mismas que se refieren entre otros asuntos a: (i) organización administrativa; (ii) participación ciudadana; (iii) gobierno abiertos; (iv) infraestructura de salud y educación; (v) cultura; (vi) igualdad, género e inclusión social; (vii) desarrollo económico; (viii) comercialización; (ix) turismo y fiestas; (x) finanzas y tributación; (xi) licencias metropolitanas; (xii) ambiente; (xiii) áreas históricas y culturales; (xiv) convivencia ciudadana; y, (xv) uso y gestión del suelo.

Del mismo articulado, se desprende que se excluyen de lo antes mencionado las ordenanzas expedidas por el Cuerpo Edilicio en las siguientes materias: a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas; b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal; c. Ordenanzas de designación de espacios públicos; d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de protección ambiental; e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social; y, f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados; para lo cual cada una de ellas tendrá una numeración distinta e independiente de aquellas de carácter general.

Para ello, a fin de cumplir con el derecho y principio constitucional de seguridad jurídica y publicidad, respectivamente, el artículo 324 del COOTAD en consonancia con el artículo 4 del Código Municipal disponen que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de publicar todas las ordenanzas en su gaceta oficial, dominio web institucional y Registro Oficial.

Adicionalmente, en aras de contar con una difusión permanente y al día de la producción legislativa municipal el artículo 7 del Código Municipal permite que la Administración Municipal puede, de manera facultativa, no imperativa, “*hacer recopilaciones o codificaciones de este Código sin cumplir con lo previsto en el artículo anterior, y publicarlas por la imprenta o por medios informáticos. En este caso, se hará constar en la publicación que se trata de una recopilación o codificación no aprobada por el Concejo Metropolitano, y se indicará claramente qué textos han sido introducidos al Código mediante ordenanzas reformativas o cuáles se han eliminado*”, dejando intrínsecamente manifestado que cualquier proceso de recopilación o codificación del referido código servirá exclusivamente como un carácter meramente informativo o difusivo, no teniendo validez jurídica alguna mientras que el mismo no provenga o haya sido aprobado, siguiendo el proceso correspondiente de aprobación de proyectos de ordenanza por parte del único órgano competente para realizarlo que es el Concejo Metropolitano de Quito.

5.6. Resulta importante señalar en este punto, que la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD, conforme al artículo 425 de la Constitución de la República, se encuentra dentro del orden jerárquico de las normas, por ser de carácter orgánica, por encima de leyes ordinarias, normas regionales, ordenanzas distritales; dispone y otorga la competencia exclusiva y de manera taxativa a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, a su Concejo Metropolitano, de que “*deberán codificar y actualizar toda la normativa en el primer mes de cada año y dispondrá su publicación en su gaceta oficial y en el dominio web de cada institución*”.

5.7. Para tal efecto, y para la importancia que merece para el presente análisis resulta de capital importancia señalar ciertos aspectos al proceso de codificación normativo:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

5.7.1. Según Cabanellas de Torres (2011), el concepto de codificación proviene del étimo (raíz o palabra) latino “*codicus*”, que alude a la recopilación sistemática, planificada y metódica, en una ley única, de un conjunto de normas legales que regulan una materia determinada (p.72).

5.7.2 El “*Tratado de Codificación de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador*” indica a breves rasgos que el concepto de codificación legislativa alude a una recopilación sistemática, planificada y metódica en una ley única de un conjunto de normas legales que regulan una materia determinada, la condensación en un solo cuerpo, con método, orden y sistema, las normas que atiende a una misma materia, y están dispersas en el ordenamiento jurídico, obedece la necesidad de garantizar la mayor claridad posible y la seguridad jurídica de un país lo cual es una de las bases del sistema democrático.

5.7.3. Bajo esa perspectiva, la codificación como sistema y como recopilación podría ser agrupada bajo una sola definición que apuntaría hacia un principio abstracto común a ambas, cuya naturaleza las abarque. En esta línea se puede leer la observación de Sánchez Hernández (2009, p. 89) sobre el trabajo de simplificación normativa que lleva adelante la Unión Europea. La autora registra tres principios comunes a toda simplificación jurídica: la revisión, la derogación /revocación y la codificación, en lo referente a este último indica que:

“(...) Codificación: la codificación contribuye a reducir el volumen de la legislación comunitaria y al mismo tiempo proporciona textos más fáciles de entender y mejora la seguridad jurídica, asimismo facilita la transparencia y el cumplimiento de las normas.

Se trata de un proceso de juntar una norma y todas sus modificaciones en un único texto. El nuevo texto se aprueba a través del proceso legislativo ordinario y reemplaza a los textos codificados”.

5.7.4. Uno de los factores más importantes para el funcionamiento correcto de un ordenamiento legal es la necesidad de que las normas estén actualizadas constantemente y sean fácilmente accesibles para toda la ciudadanía y, en especial, para aquellas personas a quienes involucren. Sánchez Hernández (2009, p. 80) dice al respecto que los sistemas normativos deben revisarse periódicamente para conservarlos en óptimo estado. “*Una revisión regular y sistemática de la legislación, reglas y normas vigentes es esencial para prevenir que los sistemas legislativos nacionales pasen a ser tan complicados, crípticos y desfasados que consigan debilitar el peso de la propia legislación*”, lo cual se puede entender como una de las bases fundamentales para el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décimo Sexta del COOTAD.

5.8. Una vez que se ha anotado la importancia y tipos doctrinarios de codificación, es ateniendo en este punto señalar el alcance jurídico de las normas que se desprenden tanto del COOTAD como del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que hacen referencia al proceso y competencia de codificación y actualización de las normas expedidas por los Cuerpo Edificio.

5.8.1. Acorde a lo indicado en líneas anteriores los concejos metropolitanos, en su calidad de órganos legislativos, tienen la obligación de velar por la garantía de la seguridad jurídica y elaborar instrumentos que guíen los procesos normativos necesarios para tal fin, para lo cual conforme el mandato legal dispuesto en la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD, el órgano competente es el Concejo Metropolitano.

Para cumplir con este mandato legal consagrado en el cuerpo normativo señalado, pueden encargar el proceso de recopilación y/o sistematización de la normativa producida en un determinado periodo de tiempo a otros órganos o comisiones de la estructura municipal, lo cual no implica bajo ningún concepto que la misma sea una delegación o sesión de su competencia exclusiva de codificar y actualizar la normativa.

5.8.2. Es bajo esta premisa, que conforme lo disponen los artículos 87, 327 del COOTAD, 20, 22, 23, 28, 35, 51 y 67 del Código Municipal el Concejo Metropolitano de Quito creó, conformó y otorgó competencias y

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

atribuciones generales y específicas a la Comisión de Codificación Legislativa, para ello y para atender el alcance de las mismas es importante que al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Codificación del Código Civil se entienda la intención, espíritu y/o fin de la Ordenanza Metropolitana No. 0124 de 07 de julio de 2016, a través de la cual se sustituye a la "Comisión de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales" por "Comisión de Codificación Legislativa", de una manera integral y holística, tanto en sus partes expositiva, dispositiva y resolutive.

Por lo tanto, en su "Exposición de motivos" señala:

"(...) De acuerdo a lo establecido en el artículo 326 del COOTAD, las comisiones conformadas por los miembros del Concejo Metropolitano, son órganos legislativos que tienen como función principal las de emitir conclusiones y recomendaciones para que sean consideradas en el debate para la aprobación de las decisiones tomadas por el gobierno autónomo descentralizado.

(...) El Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de asumir un rol participativo en la elaboración de los actos normativos y administrativos que se emitan, y principalmente cumplir con lo establecido en la disposición general Décimo Sexta del COOTAD, que señala que los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán codificar y actualizar toda la normativa en el primer mes de cada año.

Para facilitar y viabilizar el cumplimiento de esta disposición legal, es necesario constituir una Comisión de Codificación Legislativa, direccionada al cumplimiento efectivo de los objetivos municipales, y a regular temas institucionales específicos, a través de la revisión de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, más aún considerando que el ordenamiento jurídico vigente entre ellos la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD han introducido cambios sustanciales en la normativa, lo que ha hecho que se generen disposiciones que son de cumplimiento obligatorio para codificar y actualizar la normativa.

La técnica legislativa es una disciplina jurídica que pretende la idónea formulación y redacción de las normas, que a su vez permita entrelazar con el ordenamiento jurídico vigente. Por lo que es de gran importancia que se analicen los factores jurídicos y lingüísticos para la estructuración de las normas. La intencionalidad de la creación de una Comisión de Codificación Legislativa es la de promover la emisión de las normas dentro de un marco que garantice la seguridad jurídica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito" (El énfasis me pertenece)

5.8.3. Conforme lo expresado en la exposición de motivos la Comisión de Codificación Legislativa fue creada con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD, debiendo para el efecto cumplir con las competencias y atribuciones tanto generales de todas las comisiones permanentes dispuestas en el artículo 326 del COOTAD y artículos 20, 35 y 51 del Código Municipal; así como, las específicas establecidas en el artículo 3 de la referida ordenanza, hoy artículo 67 del Código Municipal.

Es decir, de manera específica debe: **a) Conocer, analizar y plantear proyectos en materia legislativa para codificar** y actualizar las normas municipales que no se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico vigente; y, b) **Estudiar e informar** a las diferentes comisiones y dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sobre posibles proyectos normativos para el cumplimiento de disposiciones existentes en otras normas, **sobre codificación y actualización de ordenanzas**, resoluciones y más disposiciones que regulan la actividad municipal y que tengan relación con su ámbito de acción.

Para dicho efecto tiene que: a) Emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas propuestos en su conocimiento en materia de codificación y actualización de ordenanzas; b) Proponer al Concejo proyectos de ordenanza de su competencia sobre codificación y actualización normativa, acuerdos o resoluciones a fin de cumplir las funciones y atribuciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

5.8.4. Lo antes mencionado, refuerza su sustentación en lo expresado en la “Exposición de Motivos” consagrada en el actual Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que reza en sus partes pertinentes:

“(…) El Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de asumir un rol participativo en la elaboración de los actos normativos y administrativos que se emitan, y principalmente cumplir con lo establecido en la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD, que señala que los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán codificar y actualizar toda la normativa en el primer mes de cada año; creó la Comisión de Codificación Legislativa para el apoyo en su labor; Comisión direccionada al cumplimiento efectivo de los objetivos municipales relacionados con la actualización de las normas, y a regular temas institucionales específicos, a través de la revisión de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, más aun considerando que el ordenamiento jurídico vigente entre ellos la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD han introducido cambios sustanciales en la normativa, lo que ha hecho que se generen disposiciones que son de cumplimiento obligatorio para codificar y actualizar la normativa.

La Comisión de Codificación Legislativa en cumplimiento de su atribución respecto a "conocer, analizar y plantear proyectos en materia legislativa para codificar y actualizar las normas municipales que no se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico vigente"; en virtud de haber constatado que algunas de las actuaciones municipales han sido aplicadas por funcionarios en base a normas derogadas, y por cuanto se ha evidenciado que la ciudadanía tiene confusión respecto a que normativa debe aplicar para exigir sus derechos; ha desarrollado un Código Municipal el cual recopila las Ordenanzas Metropolitanas que se encuentran vigentes, y ha realizado un análisis de que Ordenanzas han sido derogadas por Ministerio de la Ley, lo cual trae como resultado la presentación del proyecto de Ordenanza que consolida en un solo cuerpo normativo todos los actos decisorios de carácter general que son de cumplimiento obligatorio dentro del Distrito Metropolitano de Quito (...). (El énfasis me pertenece).

5.8.5. Con ello, al estar conformada la Comisión de Codificación Legislativa por tres Concejales elegidos por elección popular goza al igual que todas las comisiones permanentes del Concejo Metropolitano de Quito de iniciativa legislativa para poder de esta manera presentar, a través de la misma, el proyecto de ordenanza de codificación del Código Municipal con su respectivo informe, analizados, trabajados y aprobados en su seno para ponerlos en conocimiento del Cuerpo Edificio, conforme el procedimiento ordinario de aprobación de las ordenanzas municipales consagrados en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente constante en la Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016.

Todo ello en virtud, que por la naturaleza jurídica del proceso de recopilación, sistematización y actualización normativa anual, acorde al mandato legal antes expresado, y con el fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, el mismo necesitará un acto normativo independiente que integre en un texto final las modificaciones o incorporaciones realizadas que solo puede ser aprobado, ergo codificado, exclusivamente, por el órgano legislativo del Distrito Metropolitano de Quito.

5.8.6. Es importante señalar que, por la naturaleza y ámbito, de la Comisión de Codificación Legislativa, el Concejo Metropolitano dotó a la misma de una Subcomisión, cuyas atribuciones consisten en el apoyo y asesoramiento de sus miembros, pudiendo participar con voz en las sesiones y con la finalidad de emitir los informes técnicos-jurídicos pertinentes para conocimiento y discusión de la Comisión, artículo 2 de la Ordenanza Metropolitana No. 0124, hoy artículo 28 del Código Municipal.

5.9. En lo referente, al alcance de las disposiciones generales y transitorias del Código Municipal que se circunscriban en el objeto del presente criterio, es importante manifestar lo siguiente:

5.9.1. La Disposición General Segunda, en esencia y fondo dispone que la Secretaría General del Concejo Metropolitano realice la tarea de incorporación continua de todas las modificaciones normativas que hubiesen

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

sido aprobadas por el Cuerpo Edilicio, con el único fin de poner a disposición de la ciudadanía de manera inmediata, para su conocimiento, las modificadas en base a la normativa legal expedida.

Convirtiéndose por lo tanto dicho accionar, en un proceso de recopilación y difusión constante de los cambios o modificaciones ordinarios que sufre la legislación municipal en un período de tiempo determinado, a fin de garantizar tanto los efectos jurídicos de dichas normas como los derechos y obligaciones de orden general que conllevan intrínsecamente las mismas; por lo que, bajo ningún precepto o concepción de índole legal puede ser considerada como una competencia de codificación de naturaleza jurídica, ya que como se lo ha mencionado la misma es una competencia exclusiva por mandato legal de Concejo Metropolitano en su calidad de órgano legislativo.

Eso sí, no se debe dejar a un lado que aquel proceso recopilatorio continuo de la normativa modificada, puede convertirse en un insumo de gran importancia que le permita a la Comisión de Codificación Legislativa utilizarlo para la elaboración y tratamiento del proyecto de ordenanza de codificación que debe ser presentada para su tratamiento y aprobación por parte del Cuerpo Edilicio a fin de cumplir con lo dispuesto por la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD.

5.9.2. Por su parte, la Disposición Transitoria Primera, la misma dispone que la Comisión de Codificación Legislativa debe elaborar un manual que sirva como guía para la incorporación de futuras normas en el Código Municipal; instrumento que deberá encontrarse acorde y en consonancia al ordenamiento legal vigente.

5.9.3. En lo concerniente a la Disposición Transitoria Sexta, referentes a que la Secretaría General del Concejo Metropolitano *“reemplace la numeración de los artículos del Código Municipal para el Distrito Metropolitano, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 902, de 7 de mayo de 2019, con números cardinales secuenciales, y consecutivos”*, se convierte de capital importancia manifestar que dicha acción en el ámbito jurídico constituye una modificación directa y de fondo a las normas originalmente expedidas por el Concejo Metropolitano, la cual debe realizarse previo a la aprobación del proyecto de ordenanza de codificación y no posterior a la misma, para de esta manera garantizar su eficacia y principalmente el derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya que dichos cambios sean estos parciales o totales deben provenir exclusivamente del órgano que las aprobó, es decir el Concejo Metropolitano.

5.9.4. Así mismo, la Disposición Transitoria Séptima, que dispone a la Secretaría General del Concejo Metropolitano a que *“compile los anexos vigentes a los que hace referencia el Código Municipal para el Distrito Metropolitano”*, dicha acción su alcance se limita a la propia acepción etimológica de la palabra *“compilación”*, por lo cual, al convertirse en un ejercicio de recopilación normativa el mismo se convierte en un insumo que deberá formar parte del proyecto de ordenanza de codificación que debe presentar y aprobar la Comisión de Codificación Legislativa para el cumplimiento del mandato legal constante en el COOTAD en su Disposición General Décimo Sexta.

Recordando que la misma, para que tenga un efecto jurídico inmediato y obligatorio debe ser parte integrante del proyecto de ordenanza, es decir tanto el proyecto como los anexos vigentes deben constar dentro del instrumento normativo a ser aprobado y no realizado en un ejercicio posterior a su aprobación.

6. Conclusiones

De la normativa vigente citada anteriormente, así como del análisis realizado, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento planteado, concluye lo siguiente:

6.1. Conforme lo dispuesto por la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD, la competencia de codificación y actualización de toda la normativa en el primer mes de cada año, es exclusiva de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, para el caso del Municipio del Distrito Metropolitano

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

de Quito, la competencia recae en el Concejo Metropolitano, garantizándose de esta manera el derecho constitucional de la seguridad jurídica.

6.2. La Comisión de Codificación Legislativa, conforme las competencias generales y específicas de las comisiones permanentes del Cuerpo Edilicio, a fin de dar cumplimiento con el mandato legal constante en el COOTAD en su Disposición General Décimo Sexta es competente para elaborar, tramitar y presentar el proyecto de ordenanza de codificación cuya única materia se refiera a la consolidación en un solo cuerpo normativo de todos los actos decisorios de carácter general que son de cumplimiento obligatorio dentro del Distrito Metropolitano de Quito, así como, la armonización del régimen jurídico metropolitano con el resto del ordenamiento jurídico.

6.3. La aprobación del proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el procedimiento establecido en la Resolución No. C 074, de 8 de marzo de 2016.

6.4. El proceso recopilatorio continuo de la normativa modificada que debe realizar la Secretaría del Concejo Metropolitano, no puede ser considerado bajo precepto legal alguno como un proceso formal de codificación, menos aún que permita dar cumplimiento a lo dispuesto por la Disposición General Décimo Sexta del COOTAD, pudiendo eso sí servir como un insumo de importancia a fin de que la Comisión de Codificación Legislativa acorde a sus competencias generales y específicas elabore el proyecto de ordenanza y el informe correspondiente para luego las discusiones en su seno, lo ponga en conocimiento del Cuerpo Edilicio.

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-2022-0249-O

Anexos:

- resolución_no_001-ccl-2022-signed.pdf
- GADDMQ-SGCM-2022-0249-O.pdf

Copia:

Sr. Orlando Toshiro Nuñez Acurio
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL NUÑEZ ACURIO ORLANDO TOSHIRO

Sr. Dr. René Patricio Bedón Garzón Ph. D.
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL BEDÓN GARZÓN RENÉ

Sr. Luis Eucevio Reina Chamorro
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL REINA CHAMORRO LUIS

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0119-M

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal

Procurador Metropolitano

PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Sr. Abg. José Julio Boada Suratý

Secretario General

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SECRETARÍA GENERAL DE LA PROCURADURÍA**

| Acción | Siglas Responsable | Siglas Unidad | Fecha | Sumilla |
|--|--------------------|---------------|------------|---------|
| Elaborado por: Maria Jose Chavez Naranjo | mjcn | PM-ASE | 2022-01-19 | |
| Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro | msm | PM-ASE | 2022-01-19 | |

