

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

Asunto: Informe y proyecto de resolución para suscripción de Convenios de administración y uso de bienes inmuebles.

Señor Doctor
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
Alcalde Metropolitano
ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención a su Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1833-OF, de 18 de noviembre de 2022, por medio del cual, remite el Oficio No. GADDMQ-DMGBI-2022-4477-O, de la misma fecha y, por el cual, la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles manifiesta: “(...) esta Dirección Metropolitana realizó un análisis técnico y legal respecto de la necesidad de suscribir Convenios de Cooperación Interinstitucional con Empresas Públicas, corporaciones y fundaciones municipales, u otras entidades prestadoras de servicios públicos en las que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tenga participación, con el objeto de otorgar el uso y goce de los bienes inmuebles municipales. En este sentido, me permito remitir señor Alcalde, el informe técnico-legal No. DMGBI-AT-2022-0242 de 17 de noviembre de 2022, emitido por esta Dirección Metropolitana, y el proyecto de resolución.”; y en base a lo indicado, solicita a la Procuraduría Metropolitana: “(...) dentro del ámbito de sus competencias, analice la resolución adjunta y el mentado informe, a fin de contar con su pronunciamiento y criterio de viabilidad.”; 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 19 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

La Procuraduría Metropolitana mediante Oficio No. GADDMQ-PM-2022-3052-O, de 04 de agosto de 2022, a través de la Subprocuraduría de Asesoría de Uso y Ocupación de Suelos, emitió el informe jurídico favorable al proyecto de resolución para regular la custodia de los bienes inmuebles municipales, aplicables a todo el Municipio y sus entidades adscritas; no obstante se efectuaron observaciones al mismo, en el sentido de que: “(...) se debería considerar que el Convenio de Cooperación Interinstitucional no constituye una figura

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

jurídica para transferir o autorizar el uso de bienes inmuebles municipales. (...)".

El 17 de noviembre de 2022, la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, emitió el “*INFORME TÉCNICO-LEGAL PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONALES CON EMPRESAS PÚBLICAS, CORPORACIONES Y FUNDACIONES MUNICIPALES U OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS QUE TENGA PARTICIPACIÓN EL MUNICIPIO DE QUITO (NOVIEMBRE – 2022). Informe Técnico No. DMGBI-AT-2022-0242*”, en el cual concluye:

“(...) La Ordenanza Metropolitana No. 001, denominada Código Municipal, señala las funciones y atribuciones de las Empresas Públicas Metropolitanas en el manejo de bienes inmuebles de propiedad municipal, más no el mecanismo específico con el que se otorga la administración y uso de aquellos bienes, razón por la cual, es apremiante contar con un instrumento legal operativo, eficiente y eficaz que faculte a las Empresas Públicas corporaciones y fundaciones municipales u otras entidades prestadoras de servicios públicos en las que tenga participación el Municipio de Quito, para el ejercicio de sus funciones y competencias.

Las Empresas Públicas Metropolitanas se encuentran en uso y ocupación de bienes inmuebles de propiedad municipal para el desarrollo de sus funciones o para la implementación o ejecución de proyectos bajo su competencia. De los bienes referidos, el 93% no cuentan con ninguna figura jurídica que haya autorizado su uso, siendo necesario y prioritario la emisión de un instrumento legal que faculte la ocupación de estos bienes.

El Alcalde Metropolitano de Quito, se encuentra facultado para suscribir convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo metropolitano, así como su patrimonio conforme lo establece el COOTAD, considerando para ello, la autorización del Concejo Metropolitano, en los montos y casos previstos en las ordenanzas distritales que se dicten en la materia, conforme la normativa legal vigente.

Los Convenios de Cooperación Interinstitucional son instrumentos jurídicos que permiten la cooperación entre una institución y otras personas de derecho jurídico públicas o privadas, en el contexto de apoyo mutuo, tanto en recursos como en fortalezas, prevaleciendo los principios de calidad, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad y transparencia, que permitirán formalizar el uso y administración de predios de propiedad municipal destinados a la prestación de servicios públicos inherentes a la funciones y necesidades de las entidades mencionadas.

Finalmente, la suscripción de Convenios de Cooperación Interinstitucional constituirá un respaldo normativo, legal y administrativo para que las empresas públicas, corporaciones y fundaciones municipales u otras entidades prestadoras de servicios públicos en las que tenga participación el Municipio de Quito, alcancen fines de interés mutuo con el GAD DMQ en

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

beneficio de la comunidad”.

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DMGBI-2022-4477-O, de 18 de noviembre de 2022, la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles remitió al Alcalde Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, el proyecto de resolución para que el Concejo Metropolitano autorice al Alcalde Metropolitano o sus delegados, la suscripción de Convenios de Cooperación Interinstitucional con las empresas públicas, corporaciones y fundaciones municipales u otras entidades prestadoras de servicios públicos en las que tenga participación el Municipio de Quito, con el objeto de otorgar el uso y goce de los bienes inmuebles municipales.

Con Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1833-OF, de 18 de noviembre de 2022, el Alcalde Metropolitano solicita a la Procuraduría Metropolitana: *“(...) dentro del ámbito de sus competencias, analice la resolución adjunta y el mentado informe, a fin de contar con su pronunciamiento y criterio de viabilidad.”.*

Por lo que, en función de los documentos citados y el proyecto de resolución enviado, se emite el presente informe jurídico en los siguientes términos:

3. ANÁLISIS

Conforme la documentación remitida a esta Subprocuraduría, se desprende que existe la necesidad manifestada por parte de la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, a través del Alcalde Metropolitano, respecto de contar con la autorización del Concejo Metropolitano para la suscripción del proyecto de resolución que autorice al mismo o sus delegados, la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con las empresas públicas, corporaciones y fundaciones municipales u otras entidades prestadoras de servicios públicos en las que tenga participación el Municipio de Quito, con el objeto de otorgar el uso y goce de los bienes inmuebles municipales.

3.1. Sobre la competencia:

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)”.*

Así mismo, el artículo 266 de la Norma Suprema determina: *“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-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

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

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 5, dispone: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. (...)”*

De la misma manera, el artículo 87, letras a), d) y s) del COOTAD, respectivamente indican: *“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; (...) d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares; (...) s) Conocer y resolver los asuntos que sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa metropolitana; (...)”*. En concordancia con lo manifestado, el artículo 90, letra n) del mismo cuerpo normativo expone: *“Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano; (...) n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo metropolitano, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán de la autorización del concejo metropolitano, en los montos y casos previstos en las ordenanzas distritales que se dicten en la materia; (...)”*. Frente a ello corresponde remitirse entonces al artículo 414 del COOTAD que define: *“Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación, los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado.”* (Lo destacado nos corresponde).

Considerando el ámbito antes descrito y respecto del que versa el proyecto de resolución elaborado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, se debe destacar que, la Procuraduría General del Estado, en pronunciamiento emitido por Oficio Nro. 08114, de 10 de octubre de 2016, manifestó: *“(...) de acuerdo a lo establecido en la letra n) del artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 4 del Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, corresponde al Concejo Municipal en ejercicio de su facultad legislativa, contenida en la letra a) del artículo 57 del Código *Ibidem* normar los casos y montos en los cuales el Alcalde requiere su autorización para suscribir contratos de comodato de bienes muebles o inmuebles que formen parte del patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. (...)”*; basado en el hecho de que, tras el empleo de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

esta figura, el propietario conserva sobre la “*cosa prestada*” todos los derechos a excepción de su ejercicio, por cuanto el uso ha sido concedido al comodatario; lo cual, a su vez, conlleva a la determinación de que los gobiernos autónomos descentralizados comprometen su patrimonio al obligarse a la entrega de un bien inmueble a favor de, un tercero, para su uso por un tiempo determinado.

Por lo tanto, considerando las justificaciones vertidas en el Informe elaborado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, lo que se busca a través del proyecto de resolución planteado es la suscripción de convenios con las empresas públicas, corporaciones y fundaciones municipales u otras entidades prestadoras de servicios públicos en las que tenga participación el Municipio de Quito, con el objeto de otorgar el uso y goce de los bienes inmuebles municipales; siendo por ello que, tras el empleo de esta figura jurídica o una similar, al desprenderse el propietario de la facultad de uso del inmueble de su propiedad, existe un riesgo aparente en su patrimonio, a pesar de que no se efectúe una transferencia de dominio como tal.

En ese sentido, en atención al criterio emitido por la Procuraduría General del Estado se evidencia la necesidad de contar, para la suscripción de cualquier instrumento jurídico que comprometa, de manera general, el patrimonio del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, con la autorización por parte del Concejo Metropolitano para que, en ejercicio de la facultad normativa, emita la resolución correspondiente.

Por lo tanto, esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el proyecto de resolución planteado, cumple con los aspectos contemplados en la normativa precedente; por lo que es pertinente que continúe con su tramitación ante el Concejo Metropolitano. No obstante, se considera pertinente, en atención al análisis expuesto, realizar algunas observaciones a su contenido.

4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA

Una vez revisado el proyecto de resolución, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se derivan las siguientes observaciones:

4.1. En la exposición de motivos:

Conforme el artículo 14 de la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016, no es requisito de los proyectos de resolución, contar con exposición de motivos; por lo que se sugiere la eliminación del acápite.

4.2 En la parte considerativa:

El mismo artículo 14 de la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016, establece que los proyectos de resoluciones a ser presentadas ante el Concejo Metropolitano deberán contener

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

los considerandos de carácter constitucional, legal, técnico, social y político; razón por lo que, se solicita la incorporación de las disposiciones de orden técnico, social y político que resulten aplicables, de tal manera que se explique la problemática y justificación para la emisión de la resolución propuesta.

Se recomienda además la incorporación de las siguientes disposiciones:

- Artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Artículos 414, 417, 418 y 419 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que respectivamente aluden al patrimonio de estas entidades; así como la denominación de los bienes de dominio público de acuerdo a su clasificación.
- Artículos 48 y 78 del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público; norma que regula lo referente al correcto uso de los bienes institucionales.

4.3. En la parte resolutiva:

Se recomienda la modificación del texto planteado en el artículo único, en el siguiente sentido:

“Artículo Único. - Sin perjuicio de las facultades conferidas en el Libro IV.6 DE LA PROPIEDAD Y ESPACIO PÚBLICO, TÍTULO I DE LOS BIENES MUNICIPALES, Capítulo II De la entrega del Comodato, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, autorizar al Alcalde Metropolitano o su delegado, la celebración de Convenios de Administración y Uso con las Empresas Públicas Metropolitanas, empresas mixtas u otras entidades prestadoras de servicios públicos; así como corporaciones y fundaciones en las que tenga participación el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, respecto de los bienes inmuebles municipales, conforme los términos que se establezcan en dicho acuerdo.”

Previo a la firma de estos instrumentos, se deberá contar con los informes de justificación de las áreas técnicas correspondientes, que recomienden su suscripción”.

De esta manera se adecua la redacción propuesta a la recomendación emitida por la Subprocuraduría de Asesoría de Uso y Ocupación del Suelo, en el sentido de que, los convenios de cooperación interinstitucional específicamente, no constituyen la figura jurídica adecuada para transferir o autorizar el uso de los bienes inmuebles municipales, si es que no cuentan con la aprobación del concejo metropolitano,

Además, la redacción e instrumento propuesto abarca de manera general los aspectos de la administración y uso, lo cual permitirá precautelar el correcto cuidado del inmueble cuyo uso sea conferido por parte del GADMQ, de tal manera de no poner en riesgo el patrimonio

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

municipal.

5. PRONUNCIAMIENTO

En virtud del análisis precedente, se determina que conforme las letras a) y d) del artículo 87 y, artículo 90 del COOTAD, concierne al Concejo Metropolitano ejercer la facultad normativa y, a través de ella, emitir una resolución con el propósito de autorizar la suscripción de convenios que comprometan al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en lo que refiere a su patrimonio; por lo que, se reconoce dentro de sus competencias, conocer y resolver respecto del proyecto de resolución en los términos analizados; para lo cual, se deberá continuar con el procedimiento previsto en la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016.

Así mismo, se remite adjunto al presente informe, las observaciones realizadas por esta Procuraduría Metropolitana, las cuales constituyen meras recomendaciones cuya pertinencia, oportunidad y conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas, así como al Concejo Metropolitano.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se refiere a los aspectos técnicos, mismos que debido a las competencias, son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen.

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-AM-2022-1833-OF

Anexos:

- PROYECTO RESOLUCION CONVENIOS DE COOPERACIÓN.docx
- informe_técnico_dmghi-at-2022-0242_version_signed-signed-signed (1).pdf
- DMS PROYECTO OBSERVACIONES PROCURADURIA.docx

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4713-O

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2022

Copia:

Señora Magíster
Karina Patricia Tello Toral

Asesora

ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - ASESORÍA

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: María Sol Cárdenas Garzón	mc	PM-ASE	2022-11-18	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-11-18	

