

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

Asunto: Informe jurídico sobre cancelación de facturas pendientes de pago a nombre del GAD DMQ â Exp. 2023-00446

Señora Ingeniera
Diana Vanessa Eras Herrera
Administradora General (E)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Asunto: Informe jurídico sobre cancelación de facturas pendientes de pago a nombre del GAD DMQ – Exp. 2023-00446

De mi consideración:

En atención a su Oficio Nro. GADDMQ-AG-2023-0228-O, de 09 de marzo de 2023, mediante el cual consulta a esta Procuraduría: “i) *Toda vez que (a) la Resolución No C0076 otorga competencia a las Administraciones Zonales para “administrar los bienes y servicios” y “actualizar, custodiar y mantener los bienes muebles e inmuebles” que se encuentran en su circunscripción territorial y (b) el término que tiene el GAD DMQ para acogerse a la totalidad de dichos beneficios previstos en la ordenanza No. 047 estaría próximo a fenecer ¿puede la Dirección Metropolitana Administrativa, de forma excepcional, asumir los pagos del servicio de agua potable de los bienes que se encuentran en las Administraciones Zonales ante la EPMAPS? ii) En caso de que la respuesta sea favorable ¿es un requisito que la Administración General autorice el pago de servicios básicos para que la Dirección Metropolitana Administrativa actúe en función de sus competencias?*”, me permito manifestar:

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. 00030/SV, de 06 de diciembre 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

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AG-2023-0228-O, de 09 de marzo de 2023, la Administradora General (E) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, presentó a esta Procuraduría, dos consultas relacionadas con el pago de servicios de agua potable de las Administraciones Zonales Eugenio Espejo, Eloy Alfaro, Valle De Los Chillos, y Manuela Saenz, y la aplicación de la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

Ordenanza Metropolitana No. 047-2022. Para lo cual adjuntó:

- i) Memorando Nro. GADDMQ-DMA-2023-0251-M, de 08 de marzo de 2023, a través del cual, la Directora Metropolitana Administrativa solicitó a la Administración General que, con sujeción a los literales c) y d) del artículo 1 de la Resolución AQ 011-2022, eleve a consulta de la Procuraduría Metropolitana, lo siguiente: *“1.- La Dirección Metropolitana Administrativa al formar parte de la estructura orgánica del GADDMQ, en ejercicio del principio de eficacia administrativa, puede solicitar el pago del Eugenio Espejo, Eloy Alfaro, Valle De Los Chillos, y Manuela Saenz Espejo, unidades desconcentradas que cuentan con presupuesto prorrogado y no pueden solicitar incremento de techo presupuestario, situación que le impide hacer el pago correspondiente, para que puedan acogerse al beneficio de la remisión de multas e intereses a efectos de la Ordenanza Nro. 047 de 20 de diciembre de 2022?. 2.- La Dirección Metropolitana Administrativa, cancela los valores de servicios de agua potable de los medidores de los predios que comprenden la Planta Central; sin embargo, al momento cuenta con los recursos disponibles, con los cuales podría cancelar los valores pendientes de pago de agua potable de estas 4 Administraciones; previo a la autorización de la Administradora General que es su autoridad jerárquica superior?”*
- ii) Criterio legal emitido por la responsable del área legal de la Dirección Metropolitana Administrativa, mediante Memorando Nro. GADDMQ-DMA-2023-0251-M, de 08 de marzo de 2023, en el que se concluye: *“La aplicación de la remisión extingue las obligaciones adeudadas respecto a las multas intereses que se generaron por la falta de pago de los servicios básicos de agua potable por parte de las Administraciones Zonales; en tanto la remisión aplica hasta el 22 de marzo de 2023, a efecto de la temporalidad expresada en la Ordenanza Nro. 047 de 20 de diciembre de 2022, las Administraciones Zonales al no poder requerir nuevos recursos, por ser un presupuesto prorrogado el ejercicio económico en curso, no podrían acogerse a dicha remisión en las condiciones actuales. Considerando que la Dirección Metropolitana Administrativa, está dentro de la estructura del GADDMQ, y depende jerárquicamente de la Administración General podría asumir la competencia para el pago de servicios de agua potable a las 4 Administraciones; en ejercicio de los principios de coordinación entre entidades públicas, y el de eficacia y eficiencia administrativa. Cabe mencionar que las Administraciones Zonales, a pesar de ser entes desconcentrados, reciben directamente recursos del GADDMQ, para su pleno funcionamiento, en tanto forman parte de la estructura orgánica de éste; y que las obligaciones pendientes de pago están emitidas a nombre a la Empresa Publica Metropolitana de Agua y Saneamiento, entidad que forma parte del GADDMQ. Con base a los antecedentes expuestos y, sobre todo por el interés primordial del GADDMQ, de cancelar la deuda pendiente por consumo de agua de años anteriores con la EPMAPS que mantiene las cuatro Administraciones Zonales y así obtener la remisión de intereses y multas por este concepto y así, dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza Nro. 047; considero que es viable que la Dirección Metropolitana Administrativa pueda cancelar dichos valores al contar con los recursos necesarios, previa autorización de la Administradora General, por ser un caso específico y excepcional.”*
- iii) Requerimientos de las Administraciones Zonales Eugenio Espejo, Eloy Alfaro, Valle De Los Chillos, y Manuela Sáenz, realizados el 27 de febrero de 2023, mediante Oficios Nro. GADDMQ-AZEE-2023-0549-O, GADDMQ-AZEA-AZ-2023-0503-O, GADDMQ-AZVCH-2023-266-M y GADDMQ-AZMS-2023-0122-M, respectivamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

dentro de los cuales, en general, se solicita a la Administración General del Municipio, la cancelación de deudas contraídas con la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento («EPMAPS»).

- iv) Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1611-OF, de 10 de octubre de 2022, con el cual, el señor Alcalde Metropolitano convocó a mesas técnicas de trabajo, a realizarse entre la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, las Direcciones Metropolitanas Financiera, Administrativa y Tributaria y las Administraciones Zonales, en el marco de la construcción y discusión de la Ordenanza Metropolitana No. 047-2022.
- v) Actas de las reuniones mantenidas entre cada una de las Administraciones Zonales antes citadas, con los funcionarios de la EPMAPS, y de la Dirección Metropolitana Administrativa, las mismas que tenían por objeto la revisión de las cuentas de agua potable pendientes de pago por parte del GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE QUITO.

3. OBJETO

El objeto de este informe, es expresar el criterio de la Procuraduría Metropolitana, respecto a las consultas planteadas por la Administradora General (E) del Municipio de Distrito Metropolitano de Quito: “i) *Toda vez que (a) la Resolución No C0076 otorga competencia a las Administraciones Zonales para “administrar los bienes y servicios” y “actualizar, custodiar y mantener los bienes muebles e inmuebles” que se encuentran en su circunscripción territorial y (b) el término que tiene el GAD DMQ para acogerse a la totalidad de dichos beneficios previstos en la ordenanza No. 047 estaría próximo a fenecer ¿puede la Dirección Metropolitana Administrativa, de forma excepcional, asumir los pagos del servicio de agua potable de los bienes que se encuentran en las Administraciones Zonales ante la EPMAPS? ii) En caso de que la respuesta sea favorable ¿es un requisito que la Administración General autorice el pago de servicios básicos para que la Dirección Metropolitana Administrativa actúe en función de sus competencias?”; sin que, lo manifestado en este documento pueda ser interpretado de forma extensiva a otros asuntos relacionados.*

4. ANÁLISIS

4.1. Cuestiones preliminares

4.1.1. De la estructura y modelo de gestión del GAD DMQ

El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Estado ecuatoriano se gobierna de forma descentralizada, en razón de lo cual, dentro de su organización territorial, se contempla a los gobiernos autónomos descentralizados («GAD») y regímenes especiales.

Asimismo, el artículo 238 del texto constitucional, reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD y regímenes especiales. De acuerdo con el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), esta autonomía 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,*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (...)"; y, en lo relativo a la autonomía administrativa, incluye "*(...) la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.*" (Subrayado me corresponde).

En el mismo sentido, el artículo 124 Ibidem, describe que "*La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.*"

Sobre esta base, el artículo 338 del COOTAD, señala: "*Cada gobierno regional, provincial, metropolitano y municipal tendrá la estructura administrativa que requiera para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias y funcionará de manera desconcentrada. La estructura administrativa será la mínima indispensable para la gestión eficiente, eficaz y económica de las competencias de cada nivel de gobierno, se evitará la burocratización y se sancionará el uso de cargos públicos para el pago de compromisos electorales. Cada gobierno autónomo descentralizado elaborará la normativa pertinente según las condiciones específicas de su circunscripción territorial, en el marco de la Constitución y la ley. (...) Todas las entidades que integran los gobiernos autónomos descentralizados, así como las personas jurídicas creadas por acto normativo de estos gobiernos para la prestación de servicios públicos, son parte del sector público, de acuerdo con lo previsto en la Constitución.*" (Subrayado me pertenece).

Acerca de la desconcentración, como principio general de aplicación por parte de las administraciones públicas, el Código Orgánico Administrativo («COA»), en su artículo 14, impone que la función administrativa debe desarrollarse bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegiar la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.

Entendiendo el principio de autonomía y desconcentración, que ampara la organización de los GAD; y, en el caso particular, al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), el COOTAD establece varias modalidades de gestión para el ejercicio de sus competencias, dentro de las cuales se encuentra la de gestión directa.

De acuerdo con el artículo 277 del cuerpo normativo antes mencionado, una expresión de la gestión directa, es la capacidad que tienen los GAD regionales, provinciales, metropolitanos o municipales de crear empresas públicas, "*siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía: garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento.*"; lo cual, para el caso del GAD DMQ, es concordante con la atribución dada al Concejo Metropolitano de "*Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas distritales, según las disposiciones de la Constitución, la ley y el estatuto de autonomía*", contenida en el literal i) del artículo 87 Ibidem.

Es decir, bajo el supuesto de que, pese a que las empresas públicas metropolitanas son personas

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

jurídicas de derecho público dotadas de autonomía, no es menos cierto que estas constituyen un modelo de gestión, consagrado en la ley, para el ejercicio de las competencias que le corresponden, en este caso, al GAD DMQ. Tal es el caso que, inclusive, en lo que respecta a su organización empresarial, sus Directorios se encuentran integrados por representantes del mismo GAD DMQ, según lo dispuesto en el artículo 143 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano, en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Como consecuencia de lo anterior, se concluye que, bajo el principio de autonomía garantizada constitucional y legalmente al GAD DMQ, este ha creado una estructura orgánica administrativa –entendida como toda la Corporación Municipal–, que incluye a órganos administrativos concentrados y desconcentrados, pero también a empresas públicas; a través de los cuales ejerce sus competencias y funciones.

4.1.2. De la Ordenanza 047-2022

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el 20 de diciembre de 2022, el Concejo Metropolitano sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 047-2022[1] –actualmente incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito–, con el objeto de establecer condiciones para la remisión de intereses, multas y recargos causados sobre tasas adeudadas entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas, agencias metropolitanas, entidades adscritas y desconcentradas, contenidas en títulos de crédito, resoluciones administrativas u órdenes de pago, sea con base en catastros, registros o hechos preestablecidos legalmente por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas, agencias metropolitanas, entidades adscritas y desconcentradas, cuyo vencimiento se haya generado hasta la fecha de entrada en vigencia de la misma.

Una de las condiciones establecidas por la mencionada Ordenanza para acceder al beneficio, es la de la temporalidad (artículo 1697.3), sujetando la remisión a los siguientes términos:

“a) El 100% del monto generado por intereses, multas y recargos, si se cancela la totalidad de las tasas adeudadas, hasta dentro del término de 90 días contados desde la publicación en el Registro Oficial de la Ordenanza Metropolitana No. 047-2022, sancionada el 20 de diciembre de 2022, que incorporó el presente Título.

b) El 50% del monto generado por intereses, multas y recargos, si se cancelare la totalidad de las tasas adeudadas, dentro del término de 91 hasta 120 días, contados desde la publicación en el Registro Oficial de la Ordenanza Metropolitana No. 047-2022, sancionada el 20 de diciembre de 2022, que incorporó el presente Título.

En ningún caso, se ampliará el término para la remisión por un término mayor a 120 días desde la publicación en el Registro Oficial de la Ordenanza Metropolitana No. 047-2022, sancionada el 20 de diciembre de 2022, que incorporó el presente Título.”

La justificación de esta Ordenanza responde a que, a la fecha de su emisión –y aun a la presente

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

fecha, de acuerdo con el requerimiento que se atiende–, tanto el GAD DMQ, como sus órganos desconcentrados y empresas públicas, mantenían entre sí y por un largo tiempo, obligaciones pendientes de pago, derivadas de tasas generadas por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por ello, esta Ordenanza se constituye como un mecanismo jurídico para (i) viabilizar la recaudación de estos valores, y con ello (ii) propiciar un reordenamiento de las cuentas municipales[2].

Es más, en lo relacionado con el objeto de la consulta, dentro del expediente de la ordenanza en mención, consta el Informe Técnico, emitido a través de Memorando Nro. GCA-2022-831, de 16 de agosto de 2022, por la Jefe del Departamento de Cartera y Cobranzas de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento («EPMAPS»), en cuya parte pertinente indica: “(...) el objetivo principal de la unidad de Cobranzas es buscar los mecanismos técnicos y legales que permitan la depuración de cartera y pago de obligaciones por consumos de agua potable y alcantarillado, pendientes por parte del Municipio por más de 17 años (...) En virtud de lo expuesto, la aprobación por parte del Concejo Metropolitano del proyecto de Ordenanza antes referido, beneficiaría enormemente a la empresa para: · Tener un efecto positivo en la recaudación de valores vencidos en cartera. · Depurar la cartera municipal que mantiene varios años incrementando los saldos pendientes de cobro. · Contar con un flujo de caja que permitiría continuar y desarrollar nuevos proyectos de atención a la ciudadanía y · Mantener una cartera depurada, cumpliendo las recomendaciones de los exámenes de auditoría realizados a la gestión de Cartera”. (Subrayado me pertenece).

De la misma manera, en el expediente legislativo hay constancia de la participación de varias dependencias y entidades metropolitanas en la discusión de esta ordenanza –en su fase de proyecto–, de lo cual se evidencia: (i) el rol que ejerció la Administración General dentro de las reuniones de trabajo mantenidas entre la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, las Direcciones Metropolitanas Financiera, Administrativa y Tributaria y las Administraciones Zonales, en función de lo cual, mediante Oficio Nro. GADDMQ-AG-2022-1171-O, de 18 de noviembre de 2022, remitió a la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación la consolidación de la información relativa a “el valor que les adeudan, el valor que adeudan y la disponibilidad presupuestaria”, en cumplimiento de la Resolución No. 010-CPF-2022, de la misma Comisión; (ii) la viabilidad técnica tributaria emitida por la Dirección Metropolitana Tributaria; y, (iii) el informe de la Dirección Metropolitana Financiera, dentro del cual, además de establecer la justificación financiera, concluye: “En función de la parte legal antes descritas es procedente de ser el caso atender mediante trasposos de créditos los requerimientos en coordinación con las diferentes dependencias del MDMQ”.

Como se observa, el fin último de la Ordenanza es dar solución a una problemática originada y continuada en administraciones pasadas, que atañe a toda la Corporación Municipal, con lo cual se pretende ordenar cuentas municipales, depurar carteras vencidas y consecuentemente, garantizar la liquidez suficiente para el desarrollo del servicio público y ejecución de obras de infraestructura propias de cada una de las instancias que configuran la Corporación Municipal, guiado bajo los principios de calidad, eficiencia, eficacia y simplicidad administrativa.

4.2. Sobre las cuestiones planteadas

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AG-2023-0228-O, de 09 de marzo de 2023, la Administradora General (E) consulta a esta Procuraduría: “i) *Toda vez que (a) la Resolución No C0076 otorga competencia a las Administraciones Zonales para “administrar los bienes y servicios” y “actualizar, custodiar y mantener los bienes muebles e inmuebles” que se encuentran en su circunscripción territorial y (b) el término que tiene el GAD DMQ para acogerse a la totalidad de dichos beneficios previstos en la ordenanza No. 047 estaría próximo a fenecer ¿puede la Dirección Metropolitana Administrativa, de forma excepcional, asumir los pagos del servicio de agua potable de los bienes que se encuentran en las Administraciones Zonales ante la EPMAPS? ii) En caso de que la respuesta sea favorable ¿es un requisito que la Administración General autorice el pago de servicios básicos para que la Dirección Metropolitana Administrativa actúe en función de sus competencias?”; y, para ello, adjunta el criterio legal de la Dirección Metropolitana Administrativa, que en lo pertinente, señala lo siguiente:*

“La aplicación de la remisión extingue las obligaciones adeudadas respecto a las multas intereses que se generaron por la falta de pago de los servicios básicos de agua potable por parte de las Administraciones Zonales; en tanto la remisión aplica hasta el 22 de marzo de 2023, a efecto de la temporalidad expresada en la Ordenanza Nro. 047 de 20 de diciembre de 2022, las Administraciones Zonales al no poder requerir nuevos recursos, por ser un presupuesto prorrogado el ejercicio económico en curso, no podrían acogerse a dicha remisión en las condiciones actuales. Considerando que la Dirección Metropolitana Administrativa, está dentro de la estructura del GADDMQ, y depende jerárquicamente de la Administración General podría asumir la competencia para el pago de servicios de agua potable a las 4 Administraciones; en ejercicio de los principios de coordinación entre entidades públicas, y el de eficacia y eficiencia administrativa. Cabe mencionar que las Administraciones Zonales, a pesar de ser entes desconcentrados, reciben directamente recursos del GADDMQ, para su pleno funcionamiento, en tanto forman parte de la estructura orgánica de éste; y que las obligaciones pendientes de pago están emitidas a nombre a la Empresa Publica Metropolitana de Agua y Saneamiento, entidad que forma parte del GADDMQ. Con base a los antecedentes expuestos y, sobre todo por el interés primordial del GADDMQ, de cancelar la deuda pendiente por consumo de agua de años anteriores con la EPMAPS que mantiene las cuatro Administraciones Zonales y así obtener la remisión de intereses y multas por este concepto y así, dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza Nro. 047; considero que es viable que la Dirección Metropolitana Administrativa pueda cancelar dichos valores al contar con los recursos necesarios, previa autorización de la Administradora General, por ser un caso específico y excepcional.” (Subrayado me corresponde).

Asimismo, en su oficio, la Administración General expresa que: *“En criterio de la Administración General, la DMA podría realizar el pago de las obligaciones por concepto de “agua potable” emitidas por EPMAPS por cuanto: (i) conforme el artículo 46 y 47 del COA y 5 del COOTAD, el GAD DMQ es una única entidad que tiene personalidad y personería jurídica propia; (ii) la posibilidad de que el GAD DMQ pueda acogerse a la totalidad de los beneficios previstos en la ordenanza 047 se encontraría próxima a fenecer; y, (iii) en virtud de la Resolución No. C0076, la DMA tendría competencia para pagar servicios básicos y cumplir con uno de sus fines institucionales previstos en su creación.” (Subrayado me corresponde).*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

Con estos antecedentes, se procede al análisis, en los siguientes términos:

4.2.1. Consulta 1: *Toda vez que (a) la Resolución No C0076 otorga competencia a las Administraciones Zonales para “administrar los bienes y servicios” y “actualizar, custodiar y mantener los bienes muebles e inmuebles” que se encuentran en su circunscripción territorial y (b) el término que tiene el GAD DMQ para acogerse a la totalidad de dichos beneficios previstos en la ordenanza No. 047 estaría próximo a fenecer ¿puede la Dirección Metropolitana Administrativa, de forma excepcional, asumir los pagos del servicio de agua potable de los bienes que se encuentran en las Administraciones Zonales ante la EPMAPS?*

Como se desprende de la consulta, esta tendría fundamento en una situación que se ha denominado como *excepcional*, tanto por parte de la Dirección Metropolitana Administrativa, como por la Administración General.

Así, de una lectura a la solicitud de la Administración General, y de los requerimientos generados por la Dirección Metropolitana Administrativa, así como de los demás documentos adjuntos, se colige que concurren las siguientes circunstancias:

- Las Administraciones Zonales Eugenio Espejo, Eloy Alfaro, Valle De Los Chillos, y Manuela Sáenz requirieron a la Administración General, el pago de las facturas emitidas el 30 de diciembre de 2022, por parte la EPMAPS, por concepto del servicio de agua potable de los bienes que se encuentran bajo su administración; pero que el deudor es el Municipio de Quito, según lo descrito en dichos requerimientos, fundamentándose, entre otras cosas, en la aplicación de la Ordenanza Metropolitana No. 047-2022.
- La Ordenanza Metropolitana No. 047-2022, para el caso en análisis, faculta al GAD DMQ para que se beneficie del 100% de la remisión de intereses, multas y recargos por mora originados en las precitadas obligaciones emitidas por la EPMAPS, con la condición de temporalidad expresada en la misma norma; esto es, 90 días desde su vigencia.
- Las Administraciones Zonales Eugenio Espejo, Eloy Alfaro, Valle De Los Chillos, y Manuela Sáenz, señalan que “no cuenta con los recursos para cubrir la deuda por concepto de agua potable en las partidas de gasto corriente”, por (i) encontrarse con presupuesto prorrogado; y, (ii) porque a la fecha de sanción de la Ordenanza No. 047-2022 -20 de diciembre de 2022- “no era posible fondar presupuesto en las partidas de gasto corriente para el pago de agua potable en las Administraciones Zonales, mediante un traspaso de recursos para cancelar la totalidad de la deuda de agua potable, de acuerdo a lo establecido en las Normas Técnicas suscritas por el Director Metropolitano Financiero”.

Al respecto, debe considerarse lo siguiente:

De acuerdo con lo informado por el área consultante, las obligaciones se originaron en bienes inmuebles que se encuentran a cargo de las Administraciones Zonales Eugenio Espejo, Eloy Alfaro, Valle De Los Chillos, y Manuela Sáenz, respectivamente.

Si bien estos órganos administrativos, han sido dotados de autonomía administrativa en su acto de creación; tal como se explicó anteriormente, esto responde a la capacidad de desconcentración con

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

la que cuenta el GAD DMQ en la definición de su estructura, según lo determinado en el artículo 338 del COOTAD. Sin embargo, este modelo de gestión no dota a las Administraciones Zonales de personalidad o personería jurídica; tal es así, que las obligaciones que motivan esta consulta, se han emitido a nombre del GAD DMQ, y no de cada una de las administraciones, pues en función de lo explicado, no existe tal posibilidad.

Bajo ese contexto, siendo una obligación emitida a nombre del GAD DMQ; corresponderá que, a través del órgano o dependencia competente, se efectúen las acciones necesarias para el cumplimiento de dichas obligaciones; más aún si, de su cumplimiento oportuno, depende que la institución municipal acceda a un beneficio económico tributario que redundaría en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos administrados por la Municipalidad.

Así, de una revisión al Reglamento Orgánico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, aprobado por el Concejo Metropolitano mediante Resolución No. C 0076, de 12 de diciembre de 2007, se evidencia que las Administraciones Zonales cuentan con una Unidad Administrativa Financiera que tiene, dentro de sus funciones “Administrar los bienes y servicios de la Administración Zonal”; así como “Ejecutar los procedimientos establecidos para la dotación de bienes y servicios por la Administración Zonal”; y, “Actualizar, custodiar y mantener los bienes inmuebles”.

No obstante, en el mismo instrumento normativo, se define como misión de la Dirección Metropolitana Administrativa el “Coadyuvar al cumplimiento de políticas y objetivos institucionales a través de la planificación, formulación, ejecución y control de procesos y procedimientos administrativos eficientes, debidamente reglamentados y normados a fin de proporcionar suministros, materiales, bienes muebles y servicios de calidad con oportunidad.” (subrayado me pertenece); asignándole la atribución de “Pago de servicios básicos”, a través de su Unidad de Mantenimiento y Servicios Generales.

En ese sentido, vale acotar que, el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo («COA») define a la competencia como “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.”; y, en su artículo 67, señala que su alcance incluye “no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.” (subrayado me corresponde); y que, de hecho, concuerda con los criterios expresados por el área legal de la Dirección Metropolitana Administrativa y por la Administración General.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que, bajo el principio de autonomía y desconcentración, a cada Administración Zonal le corresponde ejercer todas las acciones que sean necesarias para cumplir con el fin para el que fueron creadas –lo cual incluiría el pago de servicios básicos como un medio instrumental para ello–, no puede escapar a este análisis que, según lo referido por las Administraciones, estas no cuentan con los recursos necesarios para proceder al pago de dichas obligaciones –sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieren llegar a determinar por esto último–; y que, en este caso, la Dirección Metropolitana Administrativa ostenta la facultad de pago de servicios básicos de GAD DMQ, sin limitación alguna a dicha atribución.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

Lo señalado *ut supra* debe ser entendido a la luz del ya citado principio de desconcentración bajo el cual el GAD DMQ ha delegado a sus distintos órganos, una distribución objetiva de funciones con fines de organización interna para descongestionar y mejorar los servicios que presta en el ejercicio de sus competencias. En ese orden, no se evidencia obstáculo alguno para que, cuando una situación específica, excepcional y plenamente justificada lo amerite, la planta central o el órgano concentrado de la institución, en cualquier momento, asuma una facultad que ha sido previamente desconcentrada.

Ahora bien, el artículo 28 del COA exige a las administraciones públicas que, para la gestión de sus competencias, debe existir un trabajo coordinado, complementario y de auxilio mutuo, con miras al uso eficiente los recursos, bajo las condiciones de: *“La asistencia requerida solo podrá negarse cuando la administración pública de la que se solicita no esté expresamente facultada para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones.* (...)”.

En el caso *in examine*, se observa que la acción cuya posibilidad de realizar se consulta, tiene por objeto, no solo cumplir con obligaciones pendientes de pago del Municipio, sino que, ese cumplimiento -en los términos previstos en la Ordenanza No. 047-2022- implica el acceso al beneficio de remisión del 100% de intereses, multas y recargos por mora. En tal virtud, y a la luz de lo señalado en el citado artículo 28 del COA, no se advierte que las acciones que pudieren ejecutar los órganos municipales que cuenten con la facultad para el pago de la precitada deuda, contraríen de manera alguna el ordenamiento jurídico vigente.

Lo descrito no obsta las responsabilidades por las acciones u omisiones que pudieren determinarse por la falta de pago oportuno de estas obligaciones.

Como consecuencia de lo anterior, se concluye:

- i) El objeto de la consulta que se plantea se refiere a asuntos de carácter netamente presupuestarios y financieros que se encuentran fuera de las competencias legalmente asignadas a esta Procuraduría, y de las que le han sido delegadas por el Alcalde Metropolitano. Por lo tanto, el análisis aquí expuesto, se circunscribe a la inteligencia de las normas jurídicas aplicables al caso y no constituye ni sustituye los informes técnicos; en especial, los financieros, con los que se deba contar para el caso en concreto.
- ii) Habiéndose verificado que hay obligaciones pendientes de pago, emitidas a nombre del GAD DMQ, corresponde que, en observancia al principio de colaboración administrativa, los órganos metropolitanos –concentrados y/o desconcentrados–, en ejercicio de las atribuciones, facultes y/o competencias vinculadas a dichas obligaciones, realicen las acciones necesarias para su cumplimiento.
- iii) Lo anotado, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos y procedimientos legales, y en general, del ordenamiento jurídico que fuere aplicable para el pago de las obligaciones en referencia.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

4.2.2. Consulta 2: *En caso de que la respuesta sea favorable ¿es un requisito que la Administración General autorice el pago de servicios básicos para que la Dirección Metropolitana Administrativa actúe en función de sus competencias?*

Tal como se señaló en la respuesta a la consulta anterior, 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, e incluye no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

La base constitucional para ello se encuentra contemplada en el principio de legalidad, consagrado en el artículo 226 del texto constitucional, que exige a las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras o servidores públicos y a las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercer las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, teniendo 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.

En el caso de análisis, tanto la Administración General como la Dirección Metropolitana Administrativa coinciden en que esta última ostenta la facultad para proceder al pago de facturas emitidas a nombre del GAD DMQ, por el servicio de agua potable en los predios que se encuentran a cargo de las Administraciones Zonales; y, de lo previamente señalado, es claro que las competencias constitucional, legal o, en general, normativamente asignadas, se deben ejercer sin más limitaciones que las que el mismo ordenamiento jurídico imponga. Por lo tanto, no corresponde a esta Procuraduría establecer si la Dirección Administrativa requiere de autorización de la Administración General para el ejercicio de sus competencias, atribuciones y facultades; tanto más, cuando lo que se ha puesto a consideración de este órgano asesor se relaciona con procedimientos administrativos financieros, cuestiones sobre las cuales no tiene competencia.

No obstante, para el caso en concreto, en caso de existir alguna duda respecto a cuestiones técnicas relacionadas con los procedimientos administrativos financieros, al/la Administrador/a le corresponde emitir instrucciones y disposiciones oficiales relacionadas con ello, de obligatorio cumplimiento para los órganos y dependencias del GAD DMQ, hasta que el Alcalde Metropolitano disponga lo contrario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Resolución No. A 089, de 8 de diciembre de 2020; en virtud de lo cual, inclusive, se verifica que la Administración General, a través de la Dirección Metropolitana Financiera, emitió las “NORMAS TÉCNICAS DE EJECUCIÓN Y TRASPASOS PRESUPUESTARIOS EJERCICIO ECONÓMICO 2023”, socializadas mediante Circular Nro. GADDMQ-AG-2023-0002-C, de 09 de enero de 2023.

Esto último guarda estrecha relación con lo establecido en el número 6. Políticas presupuestarias de las Disposiciones Generales para el Manejo del Presupuesto en el Distrito Metropolitano de Quito Ejercicio Económico 2022, incorporadas a través del artículo 2 de la Ordenanza PMU No. 006-2021, de 09 de diciembre de 2021, que aprobó el presupuesto del GADDMQ para el 2022, la Administración General es la responsable de dirigir y ejecutar “*la gestión integral de los recursos humanos, financieros, documentales materiales y tecnológicos que permitan brindar un apoyo eficiente, eficaz y oportuno a la gestión de la municipalidad, así como planificar y coordinar la implementación de políticas y lineamientos continuos de los servicios distritales y velar por el*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

correcto funcionamiento de la administración municipal.” –vigente aun por efecto del presupuesto prorrogado, en virtud de lo determinado en el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas–.

5. CONCLUSIÓN

Con base a los antecedentes antes descritos, la documentación proporcionada y el análisis precedente, esta Procuraduría Metropolitana ha absuelto las consultas planteadas dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con en el artículo 1 de la Resolución No. AQ 011-2022, de 16 de marzo de 2022, expedida por el señor Alcalde Metropolitano.

En ese sentido, se manifiesta que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus dependencias deben ejercer sus competencias y someter sus actuaciones a las disposiciones contenidas en el marco legal vigente, ya que estas determinan su capacidad, forma de actuación y limitaciones en los diversos ámbitos; todo esto considerando las necesidades existentes y procurando los intereses institucionales.

Cabe resaltar que, el presente informe se limita a las consultas planteadas por la Administración General, considerando para ello la información que ha sido proporcionada; por lo que, este documento no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico ni financiero que, en razón de su competencia material, concierna de forma exclusiva a los órganos del GAD DMQ que correspondan; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

Con sentimientos de distinguida consideración.

[1] Publicada en Registro Oficial, edición especial Nro. 670, de 22 de diciembre de 2022.

[2] De acuerdo con lo expuesto en el informe jurídico emitido por la Gerente Jurídica de la EPMAPS, según Memorando N° GJL-2022-350-GJ-477, de 07 de noviembre de 2022, que consta en el expediente legislativo.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Willians Eduardo Saud Reich
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0932-O

Quito, D.M., 10 de marzo de 2023

Referencias:

- GADDMQ-AG-2023-0228-O

Anexos:

- GADDMQ-AZEA-AZ-2023-0503-O.pdf
- GADDMQ-AZMS-2023-0122-M.pdf
- GADDMQ-AZVCH-2023-266-M.pdf
- GADDMQ-DMA-AL-2023-0037-M.pdf
- GADDMQ-AM-2022-1611-OF.pdf
- 07 ACTA MUNICIPIO ADMINISTRACION ZONAL MANUELA SAENZ-signed-signed-signed-signed-signed-signed.pdf
- ADMINISTRACION ZONAL ELOY ALFARO-signed-signed.F-sign...-signed-1-signed_firmado-signed-signed.pdf
- 02 ACTA MUNICIPIO ADMINISTRACION LOS CHILLOS-signed-signed-signed-sign...-signed-signed.pdf
- 01 ACTA MUNICIPIO ADMINISTRACION ZONAL EUGENIO ESPEJO -signed-signed-signed (1)-signed.pdf
- GADDMQ-AZEE-2023-0549-O.pdf
- GADDMQ-DMA-2023-0251-M (1).pdf
- GADDMQ-DMA-2023-0251-M.pdf

Copia:

Señora Abogada
Dora Elizabeth Arias Coronel
Directora Metropolitana
DIRECCIÓN METROPOLITANA ADMINISTRATIVA

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

Señorita Abogada
Maria Isabel Cepeda Zambrano
Lider de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Isabel Cepeda Zambrano	micz	PM-ASE	2023-03-10	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2023-03-10	

