

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

Asunto: Informe jurídico respecto al proyecto de "Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023". Exp. Nro. PM 2023-00385.

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

De mi consideración:

En atención al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0955-O, de 03 de marzo de 2023, por medio del cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 002-CCL-2023 de la Comisión de Codificación Legislativa, emitida en la sesión extraordinaria No. 032, llevada a cabo el 27 de febrero de 2023 y, en la cual resolvió: *“Que la Procuraduría Metropolitana remita el informe actualizado en un término de 72 horas respecto al proyecto de ‘Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023’ para que pueda ser conocido en Primer Debate en el Concejo Metropolitano de Quito”*; 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. 00030/SV, de 06 de diciembre de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES:

- Mediante Ordenanza Metropolitana No. 037-2022, sancionada el 16 de agosto de 2022, se emitió la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, para el año 2022.

- Conforme Resolución No. 002-CCL-2023, la Comisión de Codificación Legislativa, en sesión extraordinaria No. 032, realizada el lunes 27 de febrero de 2023, al tratar el segundo punto del orden del día, respecto al *“Tratamiento al proyecto de ‘Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023’.*”, resolvió solicitar a la Procuraduría Metropolitana, la emisión del informe jurídico respecto del proyecto de *“Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023”*, de tal manera de remitir la documentación respectiva al Concejo Metropolitano, para su conocimiento en primer debate.

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

3. MARCO JURÍDICO:

3.1. Constitución de la República del Ecuador:

- Artículo 82 dispone: *“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”.*

- Artículo 226 determina: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

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”.

- Artículo 264 indica: *“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”.

- Artículo 266 manifiesta: *“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”.

3.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

- Artículo 86 expone: *“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 (...)”.*

- Artículo 87 declara: *“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; (...)”.

- Artículo 322 manifiesta: *“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. (...)”.*

- Artículo 324 indica: *“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”.*

- Disposición General Décimo Sexta establece: *“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”.*

3.3. Código Orgánico Administrativo:

- Artículo 22, referente a la seguridad jurídica y confianza legítima menciona: *“Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.*

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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

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”.

- Artículo 65 expone: *“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”.*

- Artículo 67 manifiesta: *“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 (...)”.*

3.4. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito:

- Artículo 1 expone: *“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”.*

- Artículo 2 recoge: *“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”.

- Artículo 4 indica: *“Todas las ordenanzas se publicarán en la Gaceta Municipal, página web institucional y las Ordenanzas Metropolitanas, de índole tributario, además, en el Registro Oficial”.*

- Artículo 7 insta: *“La Administración Municipal podrá 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 reformatorias o cuáles se han eliminado. En todo caso, se privilegiará la difusión de este Código y el mayor conocimiento de sus normas por los habitantes del Distrito Metropolitano”.*

- Artículo 67 manifiesta: *“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: (...)”

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

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. (...)

- Disposición General Primera indica: *“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”.*

- Disposición General Segunda determina: *“La Secretaría General del Concejo Metropolitano incorporará las modificaciones que hubiere 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.”.*

- Disposición General Cuarta expone: *“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 Edilicio”.*

- Disposición Transitoria Primera declara: *“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”.*

- Disposición Transitoria Segunda manifiesta: *“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”.*

- Disposición Transitoria Tercera dispone: *“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”.* (sic)

- Disposición Transitoria Quinta expone: *“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”.*

- Disposición Transitoria Sexta declara: *“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*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

cardinales secuenciales, y consecutivos”.

- Disposición Transitoria Séptima indica: *“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”.*

- Disposición Transitoria Octava establece: *“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”.*

4. ANÁLISIS:

De acuerdo a la documentación remitida a esta Subprocuraduría, se desprende que la Comisión de Codificación Legislativa se encuentra en el tratamiento del proyecto de *“Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023”*, en cumplimiento a las disposiciones normativas que establecen la necesidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuenten con un cuerpo normativo único en donde se contengan las disposiciones aplicables, en este caso, dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

4.1. 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 Carta Magna determina que: *“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”.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece, en su artículo 87, letra a) que, al Concejo Metropolitano, le corresponde ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones. En concordancia con ello, a su vez, la Disposición General Décima Sexta del mismo Código faculta al Concejo Metropolitano para codificar y actualizar toda la normativa emitida por el órgano legislativo seccional, con base en el proyecto de codificación elaborado en el seno de la Comisión de Codificación Legislativa.

Por lo tanto, esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el *“Proyecto de Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023”*, cumple con los aspectos contemplados en la normativa precedente y procederá con el análisis correspondiente.

4.2. De la codificación:

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 servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercer solamente las facultades que les sean atribuidas en la norma; debiendo para el efecto, motivar sus decisiones, careciendo de eficacia jurídica todo acto del poder público que no guarde conformidad con las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

disposiciones vigentes.

De acuerdo con la norma indicada *supra*, se reconoce el Principio de Legalidad que se instituye como una garantía para los ciudadanos; así como, la fuente y medida de las potestades públicas sobre las cuales se enmarca el accionar de la Administración Pública, conforme lo dispuesto en los artículos 65 y 67 del Código Orgánico Administrativo, siendo por lo tanto, también, una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en el ordenamiento jurídico resultará en una vulneración a los derechos ciudadanos; es por ello que, resulta indispensable que los ciudadanos – administrados tengan conocimiento respecto de las normas que rigen tanto a las autoridades como a sus actuaciones.

En este sentido, el COOTAD reconoce, en su artículo 86, que los Concejos Metropolitanos son los órganos de legislación del gobierno autónomo descentralizado, especificando en su artículo 87, dentro de sus atribuciones, el ejercicio de la facultad normativa en las materias de su competencia, mediante la expedición de, entre otros instrumentos, ordenanzas metropolitanas; señalándose además en el artículo 322, el procedimiento que deberán adoptar para la aprobación de los proyectos de ordenanzas, todo ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

Como consecuencia de lo indicado y con el propósito de cumplir con el derecho y principio constitucional de seguridad jurídica y publicidad, el artículo 324 del COOTAD, en consonancia con el artículo 4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de publicar todas las ordenanzas vigentes en su gaceta oficial, dominio web institucional y Registro Oficial. No obstante que, a manera de excepción y en aras de contar con una difusión permanente y al día de la producción legislativa municipal, el artículo 7 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, faculta además a la Administración Municipal a hacer recopilaciones normativas y publicarlas por la imprenta o por medios informáticos. Sin embargo, en este caso, se deberá hacer constar en dicha publicación, que se trata de una recopilación 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, especificando que esta herramienta tendrá un carácter meramente informativo.

Es así que, en aras de garantizar los principios y derechos constitucionales antes expuestos, la publicación de las normas emitidas por el órgano legislativo seccional, deberán ser codificadas y publicadas. Para esto se tiene que la codificación alude a la recopilación sistemática y planificada de normas, en un cuerpo normativo único que regula una materia determinada. Asimismo, de acuerdo con el “*Tratado de Codificación de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador*”, la codificación legislativa constituye una recopilación sistemática, planificada y metódica en una ley única de un conjunto de normas legales; es decir, la condensación en un solo cuerpo, con método, orden y sistema, de las normas que se encuentran dispersas, siendo que esto obedece a la necesidad de proporcionar mayor seguridad jurídica. Con esto, el objetivo a conseguir, es el funcionamiento correcto de un ordenamiento legal, con normas jurídicas actualizadas y fácilmente accesibles para toda la ciudadanía; así como también, para la Administración Pública.

Es por ello que, el Concejo Metropolitano, conforme el artículo 67 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, ha encargado el proceso de recopilación y/o sistematización de la normativa producida en un determinado periodo de tiempo, por parte del Cuerpo Edilicio, a la Comisión de Codificación Legislativa. Como consecuencia de ello, se determina que la Comisión de Codificación Legislativa en ejercicio de sus competencias, ha elaborado junto con la Sub Comisión Técnica, el proyecto de ordenanza de codificación del Código Municipal para el año 2023, que contiene de forma sistematizada y ordenada las normas vigentes dentro del Distrito Metropolitano de Quito; mismo que, junto con el informe respectivo, deberá ser enviado al Concejo Metropolitano, para que conforme las competencias y el procedimiento consagrado en los artículos 322 y 87 del COOTAD y, en la Resolución No. C 074, de 08 de marzo de 2016, sea conocido y de ser pertinente, aprobado.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

Es de esta manera que se dará cumplimiento a la Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de Organización Territorial, Administración, Autonomía y Descentralización que dispone a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, la codificación y actualización de toda la normativa vigente en su jurisdicción; así como, su respectiva publicación en la gaceta oficial y en el dominio web de la institución.

5. PRONUNCIAMIENTO

De conformidad con la normativa citada anteriormente; así como del análisis efectuado, la Procuraduría Metropolitana emite su pronunciamiento manifestando que, conforme la Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su órgano legislativo, cada año, codificar y actualizar la normativa vigente dentro del Distrito Metropolitano; en garantía del derecho constitucional a la seguridad jurídica y la publicidad de los actos normativos respecto de los ciudadanos, para de esta manera permitir contar con normas claras, precisas, previas y actualizadas.

Para ello, la Comisión de Codificación Legislativa, conforme sus competencias, ha elaborado el proyecto de ordenanza de codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano para el año 2023, cuya única materia se refiere 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, su armonización con el ordenamiento jurídico vigente.

En razón de lo expuesto, corresponde que, el proyecto de “*Codificación al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2023*”, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana no se encuentra impedimento normativo para continuar con su trámite, por lo tanto de así considerarlo deberá ser remitido al Concejo Metropolitano, junto con el informe de la Comisión para su conocimiento y aprobación, previo cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y la Resolución No. C 074, de 08 de marzo de 2016.

Con sentimientos de distinguida consideración.

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**

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2023-0955-O

Copia:
Señor
Orlando Toshio Nuñez Acurio
**Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL NUÑEZ ACURIO ORLANDO TOSHIRO**

Señor
Luis Eucevio Reina Chamorro
Concejal Metropolitano



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0858-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

DESPACHO CONCEJAL REINA CHAMORRO LUIS

Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón Ph. D.
Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL BEDÓN GARZÓN RENÉ

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	2023-03-07	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2023-03-07	

