

Quito D.M., 28 de octubre de 2016

Oficio No. SGP-2016- 781

2016-553060

Abogada

Daniela Chacón Arias

**CONCEJALA DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y PRESIDENTA DE LA COMISION DE PARTICIPACION CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO**

Presente.

**Asunto:** Informe sobre proyecto de ordenanza

De mi consideración:

Me refiero al Oficio No. SG-2443 de 11 de octubre de 2016, adjunto al cual se remiten los oficios Nos: SG-1615 suscrito por el Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito (S) en la misma fecha y 182-CPP-2016 suscrito por el Concejal Carlos Páez Pérez de 7 de julio de 2016; con el objeto obtener de esta Secretaría en el plazo de 15 días, las observaciones al Proyecto de Ordenanza Metropolitana sustitutiva a la OM No. 0116, mediante la cual se remplazará el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la "Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción", adjunto se servirá encontrar el informe técnico-legal de esta Secretaría con las observaciones solicitadas para los fines pertinentes.

Atentamente,

Arq. Samia Peñaherrera Solah

**SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Adj: Lo indicado

**PARA:** SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
**DE:** ASESOR LEGAL Y FUNCIONARIO DIRECTIVO 7  
**ASUNTO:** Observaciones a proyecto de ordenanza  
**FECHA:** 25 de octubre de 2016

**Asunto:** Informe sobre proyecto de ordenanza

Dando cumplimiento a su disposición, relacionada al Oficio No. SG-2443 de 11 de octubre de 2016, adjunto al cual se remiten los oficios Nos: SG-1615 suscrito por el Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito (S) en la misma fecha y 182-CPP-2016 suscrito por el Concejal Carlos Páez Pérez de 7 de julio de 2016; con el objeto obtener de esta Secretaría en el plazo de 15 días, las observaciones al Proyecto de Ordenanza Metropolitana sustitutiva a la OM No. 0116, mediante la cual se remplazará el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la "Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción"; nos pronunciamos de forma técnica y legal de la siguiente forma:

En consideración a lo solicitado y a base de lo que dispone la Resolución No. A-010 de 31 de marzo de 2011, que en su Art. 14.1 dispone: "Encárguese a la Secretaría General de Planificación y a la Administración General, la continuación del proceso de restructuración y racionalización integral del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en sus aspectos orgánico funcionales, procesos y medios, sin que en el proceso se paralice de modo alguno el servicio a la colectividad."; y a la Disposición General Cuarta de la Resolución A-012 de 3 de junio de 2015; en consideración a sus atribuciones y responsabilidades, se emite el informe solicitado en los siguientes términos.

#### **I. Antecedentes**

La Constitución de la República del Ecuador en los siguientes artículos expresan:

"Art. 3 (...) "8. *Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*"

Art.76. *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*

1. *Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a. Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado de procedimiento.

l. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Art. 225.- El sector público comprende:

3. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determina la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

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 en 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.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación.

Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas la personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Art.233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

*Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, conclusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.*

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

*(...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.*

*El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los siguientes artículos prescribe:*

*“Art. 7.- **Facultad normativa.**- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, consejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su circunscripción territorial.*

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

- a) Ejercer la facultad normativa en las materias de su competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.*

## **II. Criterio Técnico-Legal**

El proyecto de Ordenanza Metropolitana sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana 0116 según se indica tiene como propósito actualizar el marco legal para el correcto funcionamiento de la Comisión de Lucha Contra la Corrupción, con el fin de que sea un ente promotor de la prevención y procesamiento de denuncias por actos de corrupción en todas las dependencias municipales del Distrito Metropolitano, empresas públicas, agencias e institutos municipales.

Con este antecedente se ha procedido a revisar la propuesta de Ordenanza Metropolitana, donde se han encontrado algunas observaciones generales y específicas que se recomienda considerar.

### **Observaciones Generales**

- En el Artículo...4 el concepto de corrupción es único, por tanto debe revisarse su definición.
- No se menciona en el proyecto de ordenanza la implementación y seguimiento sobre el Código de Ética que también es una de las atribuciones que tiene la Comisión de acuerdo a la Resolución de Alcaldía 010 emitida el 23 de agosto del 2013.

- Se debe incluir en la propuesta de Ordenanza que la Comisión debe estar sujeta al control de la Dirección de Auditoría del MDMQ y de la Contraloría General del Estado, para que de esa manera se tenga certeza de su transparencia.
- Considerar si es necesario incluir en el proyecto de ordenanza la verificación a los procesos de compras públicas realizados por la Comisión en el Municipio. Esto debido a que dicha gestión es realizada actualmente y se encuentra estipulada en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos con Reforma del 20 de abril del 2015.

### **Observaciones Específicas**

- El artículo 2 del proyecto de ordenanza indica:  
*“La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción es una unidad especializada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con autonomía e independencia financiera y administrativa,…”*

**Criterio:** Contemplar como posibilidad que la Comisión de Lucha Contra la Corrupción sea una entidad dependiente de la Alcaldía Metropolitana en la parte administrativa y financiera. Cabe mencionar que esta propuesta no afectaría en nada la gestión que realiza la Comisión en su lucha contra la corrupción.

- De igual manera en el artículo 2 menciona:  
*“Tendrá como sus objetivos fundamentales la prevención y lucha efectiva contra la corrupción, recuperación y protección del patrimonio del Estado y el combate a la impunidad…”*

**Criterio:** La recuperación y protección del patrimonio del Estado son acciones que no se encuentran encasilladas dentro de la competencia de la Comisión, que es encargarse de la prevención y procesamiento de denuncias por prácticas de corrupción.

- En el artículo 6, numeral 4 se estipula lo siguiente:  
*“4. Proponer, supervisar y fiscalizar las políticas públicas, orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción, para proteger y recuperar el patrimonio municipal.”*

**Criterio:** La Comisión únicamente debe velar por evitar actos de corrupción en la municipalidad, así como investigar y canalizar las denuncias por hechos corruptos ante las autoridades competentes; por tanto, no debe tener competencia para dictar políticas públicas al respecto, ni es de su competencia ser un ente sancionador.

- En el artículo 7, numeral 3 indica:  
*“3. Promover la conformación, dar seguimiento, apoyar el funcionamiento y llevar registro de veedurías ciudadanas, observatorios y demás mecanismos de participación y control social.”*

**Criterio:** Sugerimos que la Comisión colabore con el ente encargado de la Participación Ciudadana en la conformación de veedurías, pero no el

encargado de la promoción, ya que a nuestro criterio no le corresponde esta competencia ni ser responsable de ello.

- De igual manera en artículo 7, numeral 6 se estipula:  
*"6. Llamar la atención a los directivos o funcionarios municipales sobre el incumplimiento del derecho del ciudadano de acceso a la información pública e informar a la autoridad competente sobre la reiteración de la falta, para la sanción establecida en el marco regulatorio vigente"*

**Criterio:** Como ya se mencionó anteriormente, no es competencia de esta Comisión ser un ente sancionador por lo que proceder a llamar la atención a funcionarios no le corresponde. En el caso de que evidencie el incumplimiento al derecho del ciudadano debería únicamente canalizar el reclamo con la entidad encargada de aquello.

- En el artículo 19, numeral 11 se indica lo siguiente:  
*"11. Establecer los mecanismos de prevención de la corrupción, entre ellos también la reducción o simplificación de trámites, acceso de la ciudadanía a la información municipal, creación de un sistema de estímulos para los servidores municipales."*

**Criterio:** El presidente de la Comisión no puede tener entre sus funciones la reducción y simplificación de trámites debido a que esto no es competencia de la Comisión. Adicionalmente la creación de un sistema de estímulos para los servidores municipales es una atribución de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos. Se sugiere que la Comisión trabaje en conjunto con esta dependencia para este fin.

- De igual manera en artículo 19, numeral 22 se menciona:  
*"22. Contratar directamente, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias, a personas o entidades que realicen investigaciones específicas, sin el requisito de cotizaciones o proformas previas, en los casos calificados por la Comisión como especialmente reservados"*

**Criterio:** para la contratación de una persona en específico el marco normativo vigente permite que se realice a través de servicios profesionales. Se sugiere que al interno de la Comisión se establezca una normativa para este tipo de contrataciones.

- De igual forma en artículo 19, numeral 23 se menciona:  
*"23. Administrar recursos en efectivo, que deben ser liquidados y justificados documentalmente."*

**Criterio:** Puede ser a través del manejo de caja chica la que regulara el uso y el monto. Tiene que haber responsabilidades en el control y el manejo.

### **Conclusión**

Debemos felicitar a la Comisión la iniciativa de actualizar la estructura de Quito Honesto para reforzar su accionar dentro de la estructura municipal. Las observaciones emitidas tienen como fin delimitar correctamente el ámbito de gestión

de la Comisión y que pueda trabajar de manera coordinada con el Municipio en general. Todo esto, con el fin de garantizar que lo realizado en beneficio de ciudadanía del DMQ sea ejecutado de manera transparente y correcta.



Dr. Jaime Riquetti Ochoa

Elaborado:	Dr. Jaime Riquetti O. Ing. Luis Martínez C.	2016-10-25	
------------	--	------------	--

<b>SECRETARÍA CONCEJALÍA</b>	RECIBIDO: .....
	FECHA: RECIBIDO 27 OCT 2016
	HORA: .....
DANIELA CHACÓN ARIAS <b>CONCEJAL</b>	FIRMA: .....
	<b>QUITO</b> ALBAYDA



0898

001584

Oficio No.

CMLCC-2016

D.M. de Quito,

26 OCT 2016

2016-551271

Abogada  
Daniela Chacón  
**Concejala Metropolitana**  
**Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y**  
**Gobierno Abierto**  
**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Señorita Concejala:

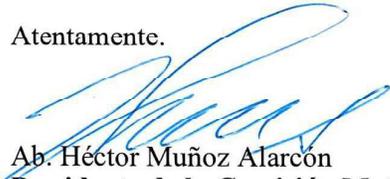
En atención a su Oficio No. SG-2443 de 11 de octubre de 2016 y recibido el 12 del mismo mes y año por este despacho, cúpleme en indicar algunas observaciones con sus respectivos sustentos al Proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana 0116 publicada en el Registro Oficial N° 320 del 23 de abril de 2004.

En este aspecto es menester manifestar que congratulamos la iniciativa de una reforma a la normativa que rige a esta Comisión, la misma que por el orden jurídico vigente requiere su actualización, prevaleciendo los principios y garantías constitucionales.

Para su consideración, remito las recomendaciones institucionales respecto al proyecto adjunto al oficio de la referencia.

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción ratifica su predisposición de apoyar la gestión de los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en este u otros Proyectos que promocionen una administración transparente, proactiva en la prevención de estos ilícitos y libre de corrupción.

Atentamente.

  
Ab. Héctor Muñoz Alarcón  
**Presidente de la Comisión Metropolitana**  
**de Lucha Contra la Corrupción**

c.c. Secretaría general de Planificación  
Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana

Adj. Informe (10 fojas)

**Informe con las observaciones realizadas al Proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana 0116 publicada en el Registro Oficial N° 320 del 23 de abril de 2004.**

Mediante oficio No. SG-2443, de 11 de octubre de 2016 suscrito por la Ab. Daniela Chacón Arias, Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto dirigido al Ab. Héctor Muñoz Presidente de Quito Honesto, se solicitó se emitan las observaciones al Proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva a la Ordenanza No. 0116 mediante la cual se reemplaza el Capítulo XII, en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la “Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción”, misma que fuera presentada por el señor Carlos Páez Pérez, Concejal Metropolitano mediante oficio No. 182-CPP-2016 de 7 de julio de 2016 ante la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito.

Con esta referencia y en base a la disposición emitida por Asesoría de Presidencia de esta Comisión, las diferentes Direcciones de esta entidad a través de la Dirección de Asesoría Jurídica, emiten el siguiente informe:

**Antecedentes:**

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (en adelante Quito Honesto o QH), por su naturaleza jurídica, corresponde a una entidad edilicia creada por el Alcalde Metropolitano de Quito (Resolución A065 del 2002 y Ordenanza Metropolitana 0116 del 2004), con el rango de Unidad Especializada de la más alta jerarquía dotada de autonomía e independencia económica, política y administrativa (OM 0116 artículo innumerado 1).

Se trata de una entidad creada por el Alcalde Metropolitano (conforme el artículo 72<sup>1</sup> de la Ley de Régimen Municipal vigente a esa fecha), con el propósito de coadyuvar en la lucha contra la corrupción de la “*actual Administración del Municipio Metropolitano de Quito (...)*” (RS A065, considerando primero).

<sup>1</sup> 6o.- Nombrar las comisiones permanentes que no hubiese integrado el Concejo o la Comisión de Mesa, y las especiales que estime convenientes;...

16o.- Dirigir y supervisar las actividades de la Municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;...

29o.- Vigilar la administración municipal, dar cuenta de ello al Concejo y sugerir las medidas que estime necesarias para su mejoramiento;... (Versión de la cita es del texto de 1971 y sus reformas publicada por el Sistema Lexis, derogado por Codificación No. 16, publicada en Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005)

El Alcalde Metropolitano de esa fecha dentro de sus atribuciones de dirección, supervisión y vigilancia de la administración municipal, crea a QH a efecto de "...tomar acciones para prevenir y combatir cualquier manifestación o forma de corrupción en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, involucrando a los actores más representativos de la sociedad civil..." (RS A065, considerando tercero), asignándole recursos e incluyendo como un rubro en la proforma presupuestaria del año 2003, conforme la disposición transitoria de la RS A065 precitada.

La adscripción jerárquica administrativa de QH a la Alcaldía es fácilmente verificable con la expedición de la Resolución A0057 de 7 de julio de 2003, en la cual el Alcalde Metropolitano, entre otras disposiciones, delega en su artículo segundo al Presidente de QH: "...la facultad para autorizar el gasto, adjudicar y suscribir contratos de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios...", potestad estrictamente administrativa y de competencia exclusiva y excluyente del Alcalde como máxima autoridad.

En el año 2004 esta Comisión fue formalizada dentro de la estructura institucional del Municipio del Distrito Metropolitano, por parte del Concejo Metropolitano a través de la expedición de la Ordenanza Metropolitana 0116, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004, como una entidad de derecho público, permanente y con autonomía (OM 0116 innumerado 1), competencias orgánicas e inter-orgánicas (OM 0116 innumerados 2, 3, 10 y 11), asignación obligatoria de recursos como ingresos de QH (OM 0116 innumerado 26).

#### **Nota general al tratamiento del Proyecto en la Comisión:**

El artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) dispone expresamente:

*"...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..."*. Lo resaltado nos pertenece.

La exposición de motivos es un requisito que asegura el cumplimiento del deber constitucional para que las resoluciones de los poderes públicos estén motivadas (Constitución de la República del Ecuador Art. 76.7 literal I), entendiéndose que esta parte del texto de cualquier Proyecto de Ordenanza, se refiere a los antecedentes de hecho que explican la necesidad de dicho Proyecto, en cambio en los Considerandos de la reforma a la Ordenanza 0116, sólo se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda el Proyecto.

2

4

El Proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana 0116 de 2004 adjunto a los oficios No. 182-CPP-2016 y 183-CPP-2016, contiene una exposición de motivos, pero en dicha exposición no se establecen hechos que expliquen el aspecto cardinal, fundamental y básico del Proyecto, a saber, la injerencia directa del Concejo Metropolitano en la designación de los comisionados de QH (ver Art. 8 del Proyecto), ya que éste sería uno de los cambios sustanciales a la Comisión debido a que la reforma prescribe que la Comisión será integrada por tres miembros designados por el mismo Concejo Metropolitano.

**Nota general a la constitucionalidad del Proyecto:**

La Constitución de la República del Ecuador dispone en sus artículos 253 y 254<sup>2</sup> que la alcaldesa o alcalde, la alcaldesa o alcalde metropolitano, según el caso, será la máxima autoridad administrativa del gobierno autónomo descentralizado municipal o del distrito metropolitano autónomo respectivamente, lo cual es concordante con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante LORDMQ) cuando ordena que el Alcalde es quien: “...dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta...”, en concordancia con el artículo 10 ibidem, cito: “...El Alcalde es el jefe de la administración distrital...”.

El COOTAD dispone en su artículo 60 que el Alcalde tiene entre otras atribuciones:

*“...b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal; ...i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal; ...l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal;...”.*

De igual forma el COOTAD en su artículo 90 dispone que el Alcalde Metropolitano tiene entre otras atribuciones:

*“...b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo;... i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo la estructura orgánico funcional del gobierno distrital metropolitano autónomo descentralizado; nombrar y remover los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de*

<sup>2</sup> En concordancia con los artículos 59 y 89 del COOTAD respectivamente.

*libre nombramiento y remoción del gobierno distrital metropolitano descentralizado;... l) Designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución;...”.*

El artículo 9 del mismo cuerpo legal, dispone:

*“...Art. 9.- Facultad ejecutiva.- La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas **privativas** de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales...”.* Lo resaltado nos corresponde.

Por lo tanto, está expresamente dispuesto en norma que el Alcalde (cantonal o metropolitano) ejerce la facultad ejecutiva del respectivo gobierno autónomo descentralizado, de modo privativo y entre sus atribuciones comunes está la de actuar como autoridad nominadora.

Con este antecedente, se determina que el Concejo Metropolitano no tiene atribuida la facultad ejecutiva y sólo puede elegir funcionarios cuando así esté dispuesto por la ley, que en el presente caso, regula al Distrito Metropolitano de Quito, como por ejemplo lo ordena el artículo 8 de la LORDMQ, sobre las atribuciones del Concejo Metropolitano, citamos:

*“...13) Elegir un primer y un segundo vicepresidentes, designar las comisiones permanentes o especiales que juzgue necesarias para el buen funcionamiento del Concejo; 14) Nombrar, de la terna que para cada caso debe presentar el Alcalde, al Procurador del Distrito Metropolitano, al Secretario del Concejo, al Administrador General...”.*

Cabe acotar que este numeral 13 precitado, cuando se refiere a Comisiones entiéndase a los *“...órganos asesores del Cuerpo Edificio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre temas puestos en su conocimiento...”*, según definición de la **Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 140, 194, 197 y 297, que Regula la Conformación Funcionamiento y Operación de la Comisiones del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito**<sup>33</sup>; nótese que se trata de órganos asesores no ejecutores, atento a la facultad ejecutiva del Alcalde.

Por efectos de los artículos 8 y 12.d del Proyecto, es el Concejo Metropolitano quien designaría y posesionaría a todos los miembros de la Comisión, incluyendo al principal y su

<sup>33</sup> Ordenanza Metropolitana No. 003 de 31 de mayo de 2014



suplente de la terna remitida por el Alcalde; luego entre los miembros principales el pleno de la Comisión, elegiría a su Presidente según el artículo 19 del Proyecto quien tiene claras atribuciones propias del ejercicio de la facultad ejecutiva, como sería la representación de la Comisión (Proyecto artículo innumerado 19.1), nombrar o contratar al asesor jurídico, al secretario de la Comisión y al personal administrativo necesario (Proyecto artículo innumerado 19.17), contratar directamente (Proyecto artículo innumerado 19.22), administrar recursos en efectivo (Proyecto artículo innumerado 19.23), etc.

Por consiguiente a través del Proyecto, el Concejo Metropolitano designaría funcionarios en la entidad municipal desconociendo la atribución legal del Alcalde para estos efectos; quienes ejercerían la facultad ejecutiva que es privativa del Alcalde; lo que también modificaría con esto la estructura del orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, entendiéndose que al ser designados todos los miembros de la Comisión por el Concejo Metropolitano, esta nueva entidad debería dejar de estar adscrita a la Alcaldía<sup>4</sup> y pasar a la estructura administrativa del Concejo.

Incluso por efectos del artículo innumerado 26 del Proyecto, el Concejo Metropolitano atendiendo a las conclusiones y recomendaciones de QH, se reservaría la atribución de disponer los correctivos, al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus entidades adscritas, invadiendo la esfera de competencias propias de la función ejecutiva constitucional y legalmente atribuidas al Alcalde<sup>5</sup>.

Por estas consideraciones, las disposiciones del Proyecto excederían el presupuesto legal ordenado tanto en la LORDMQ como en el COOTAD en lo referente a las atribuciones legales del Concejo Metropolitano, asumiendo competencias privativas del Alcalde, con lo cual sería prudente en aras del principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República que, antes de continuar con el tratamiento del Proyecto, se sirva disponer a quien corresponda se eleve a consulta, sin perjuicio que al momento de solicitar los informes preceptivos se incluyan las recomendaciones de QH constantes en este oficio y su informe adjunto, en concordancia con el artículo 76 número 7 letra l ib., respecto a las obligaciones de motivación de los actos emitidos por los poderes públicos.

Si bien el Proyecto pretende legitimar la designación de los miembros de la Comisión por parte del Concejo Metropolitano, como lo indican sus artículos 2 y 8, su texto normativo

<sup>4</sup> Conforme el portal electrónico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito Honesto está adscrito a la Alcaldía Metropolitana. Véase <http://www.QUITOHONESTO.GOB.EC/index.php/ley-de-transparencia/2015/file/780-estructura-organica-funcional> Fecha de la referencia: 07/10/2016

<sup>5</sup> El artículo 1.144 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se refiere a las causales de destitución de los servidores municipales, lo cual también está sometido a la competencia exclusiva del Alcalde o sus delegados, dejamos acotado que el análisis de la vigencia de ese artículo recogido en el Proyecto escapa a los fines del presente informe.



presenta dicha legitimación como si QH alcanzare sus objetivos únicamente a través de mecanismos de democracia participativa (artículo 2 ibídem segundo inciso), pero esto es impropio pues el Proyecto, en primer lugar se restringe a modificar la conformación y estructura administrativa de una entidad edilicia; y, en segundo lugar, no regula un mecanismo de participación ciudadana *per se*.

**Notas puntuales a temas que merecen corrección por técnica jurídica en el Proyecto:**

En la exposición de motivos del Proyecto no está citada adecuadamente la bibliografía como la fuente de los estudios que se citan. Los considerandos deben reescribirse una vez se recojan estas recomendaciones.

En el artículo primero, se sugiere verificar que las codificaciones posteriores no hubieren modificado el Capítulo XII del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

En el artículo innumerado primero, cuando se refiere a QH "*como un instrumento institucional de procesamiento de denuncias*", tiene una redacción que puede inducir a error puesto que parecería indicar que los funcionarios municipales no podrían por sí mismos presentar denuncias en los casos que estimaren necesarios conforme los artículos 422.1, 277 del Código Orgánico Integral Penal. Por otra parte QH es una institución, por lo que no hace sentido el término "*instrumento institucional*".

Por otro lado con el proyecto de Ordenanza Sustitutiva, QH dejaría de ser la Unidad "*de la más alta Jerarquía*", circunstancia que causaría una afectación al ejercicio de su autonomía ocasionando una posible dependencia funcional frente al Concejo Metropolitano.

En el artículo innumerado segundo, el inciso primero circunscribiría su accionar a bienes y recursos del Municipio, pero en el inciso tercero se refiere a la recuperación y protección del patrimonio del Estado. Respecto a la recuperación como tal, esto incumbe a las entidades con competencia legal para el efecto.

En el artículo innumerado tercero, se recomienda reescribirlo considerando sus actuales imprecisiones, por ejemplo al referirse al principio de subsidiaridad, en este caso se lo confunde con el principio de legalidad.

En el artículo innumerado cuarto, se brinda una definición de corrupción que merecería precisarse, dado que se crearía una mayor casuística que podría dar lugar a duplicidad de competencias, por ejemplo cuando incluye al acoso sexual, el cual está previsto en el artículo 48 letra l) como causal de destitución en la Lcy Orgánica de Servicio Público, en este caso la redacción inobserva las competencias de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos para iniciar el sumario administrativo correspondiente, proponiendo una norma que

entrañaría una clara inobservancia a lo dispuesto en el artículo 76.3 de la Constitución de la República del Ecuador. Este artículo contradice el ámbito institucional y territorial de las competencias que se asignan a QH cuando se refiere al perjuicio pecuniario al Estado.

En el artículo innumerado sexto, el numeral 2 señala que QH regularía la rendición de cuentas, pero entre sus deberes y atribuciones no está la capacidad normativa para regular al Municipio y sus entidades adscritas, por otra parte reglamentar la rendición de cuentas sería crear casuística adicional a la dispuesta por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ver Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 259 y conexas<sup>6</sup>).

En el numeral 4 del precitado innumerado sexto, QH no es un ente de supervisión y fiscalización de políticas públicas, esto demandaría un planteamiento institucional enteramente diferente por ejemplo en la designación de sus autoridades, en ese caso sería necesario que la proponga una autoridad ajena al conjunto de organizaciones edilicias, también en este numeral insistimos que la recuperación del patrimonio municipal debe estar a cargo de las entidades con atribución legal para dicho efecto.

En el artículo innumerado séptimo, nos permitimos realizar las siguientes observaciones:

- a) En el numeral 3, precisar el marco de las competencias institucionales, así se asigna a QH atribuciones respecto a mecanismos de participación ciudadana que por efecto del artículo 15 de la Ordenanza Metropolitana 102 (2016) están asignados expresamente a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.
- b) En el numeral 4 estimamos podría vulnerar derechos de orden constitucional cuando se pretenda establecer competencia a QH para investigar a particulares, para estos efectos se debería recurrir a la Fiscalía General del Estado en atención del artículo 195 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE). QH investiga dentro de los distintos procedimientos administrativos indicios del cometimiento de actos de corrupción que informa a las autoridades administrativas (lo que incluye a la auditoría interna) para que atendiendo a sus competencias procedan con las vías que le franquea el ordenamiento jurídico al competente funcionario.
- c) En el numeral quinto se dispondría que QH cuide el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría, creando casuística en el marco de las responsabilidades de los funcionarios públicos y duplicidad de atribuciones e imprecisión al interior del Municipio en la aplicación a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

<sup>6</sup> Tomado de: <http://www.cpcs.gob.ec/index.php?mod=rendicion> Fecha: 10/10/2016

- d) En el numeral sexto, su redacción inobservaría el debido proceso que debe seguir la autoridad administrativa competente al interior del Municipio o sus entidades adscritas al momento de llamar la atención a los directivos por la causal de denegación ilegítima de acceso a la información pública, inobservando el artículo 23 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta observación se extiende a la redacción del artículo innumerado 25 del Proyecto, segundo inciso, donde el funcionario en desacato: "...será cesado en su cargo por disposición de la autoridad nominadora, acto que se producirá como gestión inmediata...".
- e) En el numeral 8 ib., se contradice con el artículo innumerado 19 número 17, en la primera norma sería la Comisión la que nombra al asesor jurídico, en la segunda norma citada sería el Presidente quien lo nombra.

Respecto a la Sección III nos parece prudente abstener cualquier observación hasta la absolución de la consulta.

En el artículo innumerado decimonoveno, las observaciones que merecen readecuar el texto del Proyecto, son:

- a) En el inciso primero se dispondría que la designación de Presidente se debe realizar "dentro" de los 8 días posteriores a la designación de los Comisionados, pero si se toma en cuenta que los Comisionados deberían ser posesionados en la siguiente sesión del pleno del Concejo Metropolitano (Proyecto artículo innumerado 12 letra d último inciso), por efectos de esta disposición se impondría la posesión de los Comisionados en el Orden del Día conculcando la atribución del Alcalde y Alcalde Metropolitano prevista en los artículo 60.c y 90.c del COOTAD respectivamente, por una parte; también significaría que se podría crear un riesgo de acefalía dado que la designación del Presidente podría ocurrir sin la correspondiente posesión de los Comisionados.
- b) En el número 1 se debe precisar el tipo de representación.
- c) En el punto 3 se ordenaría que el Presidente debe informar las resoluciones de la Comisión al Concejo Metropolitano (en concordancia con el número 5 ib.), pero esta redacción se contradice con la del número 19 ib., al incluir al Alcalde, se entendería que en la generalidad de los casos procedería su correspondiente notificación; esta redacción podría afectar la legitimidad de los actos de la Comisión y esto sería la indeterminación de cuál autoridad decide sobre las recomendaciones y conclusiones en cada caso investigado, dado que en esta redacción podrían decidir tanto la Comisión como el Presidente por separado, aunque aparece una imprecisión cuando en el punto seis ibídem la Comisión (entiéndase el pleno) sólo conocería los informes del Presidente.



- d) En el punto 8 sustituir “solicitar” por “informar”, lo que puede efectivamente hacer QH (recuérdese su naturaleza jurídica no es de una entidad juzgadora) es identificar los indicios y recomendar a la autoridad administrativa competente el inicio del proceso o procedimiento que corresponda.
- e) En el punto 9, la designación de peritos sólo puede realizarla la autoridad competente, siguiendo el procedimiento dado por ley.
- f) En el punto 11 no se ha tomado en cuenta la prohibición prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público los artículos 120 y 121, habría que precisar la naturaleza de dichos estímulos.
- g) En el punto 13 insistimos que QH no es un ente con atribuciones legales propias de un juzgador, sus informes pueden y deben sustentar la verificación de indicios respecto a la tipicidad y tipología de delitos asociados al fenómeno de la corrupción, pero no determinar responsabilidades.
- h) En el punto 15 se inobservan los plazos previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por otra parte el Proyecto insiste en un texto, a nuestro juicio inconstitucional, para que sea el Concejo Metropolitano el que sancione a funcionarios administrativos y se atribuya la facultad ejecutiva.
- i) En el punto 16 es impreciso si se considera que no todas las sanciones resultan de actos de corrupción, la gran mayoría se trata de infracciones administrativas como atrasos, incumplimiento de órdenes del jerárquico superior, como otros de distinta laya, etc.
- j) Como lo dejamos indicando, el punto 17 se contradice con el innumerado 7.8.
- k) Respecto al punto 19 ver el comentario del literal c).
- l) En el punto 20 se debería establecer entonces en qué casos se remite los informes a las autoridades administrativas y en qué casos a la Auditoría Interna, duplicar dichas notificaciones afectaría la eficacia y eficiencia de los términos de las conclusiones y recomendaciones.
- m) El punto 22 recomendamos considerar lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece las causales que por excepción permiten realizar contrataciones directas.
- n) En el punto 23 se deberían regular los aspectos presupuestarios propios de una entidad autónoma.



- o) En el punto 24 se estaría extrapolando una atribución exclusiva y excluyente de los jueces de lo penal, conforme lo dispuesto en los artículos 167 y 168.3 de la CRE.

Lo concerniente al artículo innumerado 22 se contrapone con el innumerado 2, por cuanto la Comisión carecería de autonomía administrativa y financiera al pasar su personal a formar parte de la nómina del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en consecuencia la administración del Talento Humano ya no dependería de la Comisión como patrono, provocando dudas en la aplicación de la Disposición General Segunda de la Sustitutiva a la 0116.

Referente al artículo innumerado 25, es menester manifestar que el desacato únicamente lo juzga la autoridad competente observando el debido proceso, garantizando el legítimo derecho a la defensa. El artículo en mención también se contrapondría al numeral 15 del artículo innumerado 19.

Finalmente en cuanto se refiere al artículo innumerado 26, convendría previamente verificar la vigencia del artículo I.144 literal a) en atención a la expedición LOSEP, así como en el último párrafo existen varias contradicciones respecto del destinatario de los informes que realizaría esta Comisión y no es claro en cuanto a quien elaboraría el informe previo de indicios.

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción ratifica su predisposición de apoyar la gestión de los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en este u otros Proyectos que promocionen una administración transparente, proactiva en la prevención de estos ilícitos y libre de corrupción.

Atentamente.

*Escudero Bae*  
Ab. Isabel Escudero B.

**DIRECTORA DE ASESORÍA JURÍDICA DE LA CMLCC**

G/V - W/A - B/E - M/J



*Peticion de Participación  
CIVILIANA  
14/11/2016*

2016 - 101358

SECRETARÍA GENERAL CONCEJO METROPOLITANO	RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
	HORA: 11:20
	14 NOV 2016
QUITO	FIRMA RECEPTOR: Peter Cl
ALCALDÍA	NÚMERO DE HOJA:

Oficio Nro. 1885

Quito, 12 de abril de 2016

Abogada  
Daniela Chacón  
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN E PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO  
ABERTO**  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito  
Presente.-

SECRETARÍA CONCEJALIA	RECIBIDO: Sylvia Ola
	RECIBIDO 21 NOV 2016
	FECHA:
	HORA: (16:25)
	FIRMA: [Signature]
CABEALA CHACÓN ARIAS CONCEJAL	QUITO

De mi consideración:

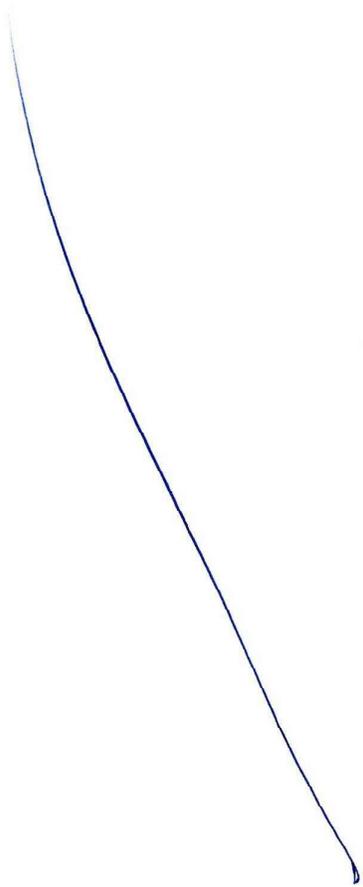
En atención al Oficio Nro.- SG-2443 de fecha 11 de octubre de 2016, mediante el cual solicita se remita para conocimiento de la Comisión las observaciones al proyecto de la Ordenanza Metropolitana que trata de la "Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción", informo sobre las observaciones encontradas al mencionado proyecto:

1.- De conformidad con el artículo 253, 254 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 9, 60 y 90 del COOTAD y, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, se le otorga al Alcalde la facultad ejecutiva, es decir aquellas potestades públicas privativas de naturaleza administrativa, es quien ejerce de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal.

Por lo que la designación o elección por parte del Concejo Metropolitano del presidente de la Comisión quien tiene atribuciones y facultades administrativas, es de competencia del Alcalde Metropolitano; contraviniendo la normativa que se ha expuesto en el párrafo anterior.

2.- En el artículo 7 numeral 3, se recomienda eliminar del texto "promover" y "dar seguimiento", debido a que es una competencia de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana de conformidad al artículo 15 de la Ordenanza 102.

3.- La competencia para investigar a particulares, la posee el gobierno central a través de la Fiscalía General del Estado, quién dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas.



De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley. Motivo por el cual se recomienda eliminar en el artículo 7 numeral 4, *“así como a personas particulares involucradas en los hechos”* y sustituir por *“en el caso de existir involucrados particulares en los hechos, se iniciará el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente”*.

4.- En el artículo 19 numeral 9 se determina que el Presidente de la Comisión será quien designe peritos; sin embargo, la designación de peritos ya está regulada por el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, que rige desde este 15 de abril de 2016 que garantiza un nivel de conocimiento, calidad y ética en este servicio y está de acuerdo a los procedimientos que constan en el Código Orgánico Integral Penal y en el proyecto de Código Orgánico General de Procesos.

5.- El desacato está contemplado en el artículo 282 del Código orgánico Integral Penal, por lo que no puede ser de competencia de ningún funcionario o servidor municipal determinar si existió o no este delito, sino la autoridad competente dentro del procedimiento correspondiente, motivo por el que se recomienda eliminar del segundo párrafo la palabra “el desacato” por “lo sucedido”.

Esto es todo cuanto se puede informar sin perjuicio de que se puedan detectar observaciones adicionales que serán puestas a su conocimiento de manera inmediata.

Finalmente, señalo que por ser la Comisión de Lucha Contra la Corrupción un ente autónomo, esta Secretaría no puede pronunciarse respecto de procedimientos internos de la misma.

Para los fines pertinentes,



Andrés Isch Pérez

**SECRETARIO DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA (S)**

SECRETARÍA CONCEJALÍA	RECIBIDO: Sylvia Ole
	FECHA: 19 MAY 2017
	HORA: (11:10)
	FIRMA: [Firma]
DANIELA CHACÓN ARIAS CONCEJAL	QUITO



Oficio No. 0000515 CMLCC-PRE-2017

Quito D.M. 19 de mayo de 2017

Abogada

Daniela Chacón Arias

**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Señorita Presidenta:

Las consideraciones y observaciones que aquí se formulan se realizan sobre la base de la mesa de trabajo efectuada el día martes 16 de los corrientes de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, debido al tiempo otorgado para las mismas, al existir un nuevo proyecto de Ordenanza que nos fue entregado en la mesa de trabajo, hemos procedido a centrarnos en los aspectos que consideramos fundamentales del proyecto de Ordenanzas relativos a la gestión y en especial a la naturaleza administrativa de la Comisión.

En las siguientes mesas de trabajo o sesiones que se realicen podremos, ya con un mayor margen de tiempo realizar mayores aportes, consideraciones y observaciones al proyecto; de igual manera hago un llamado a la cordura y a la responsabilidad política en este proceso de reforma puesto que en el texto que se nos ha dado en conocimiento se persiste en los términos inconstitucionales ya advertidos en el Oficio No. 001564 CMLCC-2016, en todo caso atento al sentido de urgencia con el que se nos requirió unas primeras observaciones y ratificándonos en el oficio precitado, me permito comentar el proyecto:

**Respecto a la exposición de motivos:**

Se indican varios datos y definiciones sin que se indique la fuente de los mismos. En el cuarto párrafo se habla de varios acuerdos internacionales, pero no se indica si los mismos fueron ratificados por la República del Ecuador ni las fechas en las que se efectuó, de existir, tal ratificación.

En el quinto y séptimo párrafo se habla sobre una cobertura y marco legal respecto a la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción que sería proporcionada por el nuevo proyecto de Ordenanza. Al respecto se debe considerar que, el Concejo Metropolitano no dota de una "cobertura legal" a la Comisión o cualquier otro órgano del MDMQ, por el solo hecho de mencionarlo, sino que tal cobertura se da por el cumplimiento y adecuación de las formulaciones normativas emitidas a las leyes nacionales y sobre todo a la Constitución. Además, el Consejo Metropolitano emite actos

normativos que gozan de una jerarquización de ley, emite, de acuerdo con la Constitución y El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ordenanzas, que son actos normativos que tienen una aplicación circunscrita a un territorio menor, en términos generales, y una jerarquización menor.

En el último párrafo que se formula como una conclusión de los anteriores, se realiza una mención a una lógica de austeridad fiscal y uso eficiente de los recursos públicos, pero no se mencionan en el texto, es decir, en los párrafos anteriores las premisas bajo las cuales se llega a la necesidad considerar esa lógica, sobre la base de que se la considera una conclusión.

Como previamente se indicó, la exposición de motivos es un requisito que asegura el cumplimiento del deber constitucional de que las resoluciones de los poderes públicos estén motivadas (Constitución de la República del Ecuador Art. 76.7 literal 1), entendiéndose que esta parte del texto de cualquier Proyecto de Ordenanza, se refiere a los antecedentes de hecho que explican la necesidad de dicho Proyecto.

De la lectura de la exposición de motivos del proyecto de Ordenanza no se desprende una argumentación motivada que, justifique el cambio de las formulaciones normativas de la Ordenanza Metropolitana No. 0116. Lo que se desprende del proyecto es la necesidad de contar con un órgano como la Comisión, asunto ya materializado. El que se haya dictado una nueva Constitución desde la creación de la Comisión, no implica, por sí solo, que exista una incompatibilidad entre la Ordenanza y la Constitución, justamente la argumentación que debe desarrollarse en la exposición de motivos debe justificar, de haberla, tal incompatibilidad, o la falta de adecuación a nuevos paradigmas planteados desde el 2008.

Finalmente, la exposición de motivos revela sólo pasión política pero no dice relación al proyecto normativo que le sigue, incumpléndose, la obligación de precisar el cumplimiento de los principios, requisitos y criterios constitucionales de la organización territorial, como los sustentos y motivos del articulado correspondiente.

**Respecto a los considerandos:**

Los considerandos de un acto normativo como lo es una Ordenanza, sirven para enunciar las formulaciones normativas que habilitan la realización de los cambios deseados o la instauración de un nuevo régimen, asuntos que debieron ser justificados en la exposición de motivos.

Los considerandos que constan en el proyecto se refieren a varios asuntos amparados en diversas formulaciones normativas, pero no se refieren específicamente a las competencias que habilitan al Concejo para la expedición de la que sería la Ordenanza, tampoco se evidencian las formulaciones por las cuales se debe modificar el régimen establecido para la Comisión, asunto que tiene implicancia directa con la justificación de la exposición de motivos.

**Respecto a las formulaciones normativas:**

1. Sobre el primer artículo propuesto se debe considerar que, de conformidad con el literal k) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, nadie puede ser juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto. Así, la labor de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción no es la de juzgar a personas, esa labor se encuentra establecida para los jueces, tribunales y otras autoridades señaladas en la misma Constitución. La Comisión dentro de la configuración constitucional y legal de nuestro Estado despliega todas las medidas necesarias para prevenir, investigar, identificar e individualizar las acciones u omisiones que implicaren corrupción, lo que de ninguna forma implica el juzgamiento de persona alguna. Sobre la base de lo cual, no puede afirmarse o mencionarse expresamente que ya existen prácticas corruptas que son las que conocerá la Comisión, hacerlo es desconocer lo antes señalado y sobrepasar las competencias y atribuciones conferidas al Concejo Metropolitano.

En el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución se reconoce la presunción de inocencia de cualquier persona, presunción por la cual no puede sostenerse que el objeto de la Comisión sea procesar denuncias sobre prácticas corruptas, ya que ello implica ya haber emitido un parecer respecto a que existió un acto corrupto.

2. De conformidad con el numeral 1 del artículo 212 de la Constitución de la República, es función de la Contraloría General del Estado, la de dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

En atención a ello, la Dirección de Auditoría Metropolitana es un órgano que en cuanto a sus actuaciones de gestión depende de la Contraloría General del Estado y no del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. El hecho de que las remuneraciones del personal de esa Dirección estén consideradas en el presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en atención a la formulación referida, así como a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no implica que la misma debe actuar conforme a las instrucciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Por lo dicho, la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción no puede ser parte o estar sujeta al control de la Dirección de Auditoría Metropolitana, ya que esta, se encuentra sujeta a la Contraloría y no al MDMQ. Una formulación normativa como la propuesta, no tiene una validez material ya que va en contra la precitada Ley y la Constitución.

Por otro lado, si en un principio se reconoce la autonomía de gestión, no puede luego indicarse que la Comisión forma parte de una Dirección o está controlada por una Dirección, ello implica una autoeliminación de la autonomía.

En el segundo párrafo de este artículo se realiza una indicación relativa a las “leyes pertinentes” sin especificarse ninguna manera cuales son éstas. Al respecto quisiéramos indicar el Derecho en términos generales se expresa en lenguajes naturales como lo es el castellano, el inglés, etc. para así ser comprendido por sus destinatarios. Al hacer esto se genera problemas de vaguedad y ambigüedad por cuanto estos tipos de lenguajes naturales son indeterminados, ya que se están fundamentados en símbolos –signos arbitrariamente determinados para representar fenómenos en nuestra mente-, que son determinaciones convencionales, que significan lo que queremos que signifiquen y que se encuentran más o menos estructuradas. Así, no es adecuado realizar expresiones que no determinen de alguna forma su amplitud, ya que propician la ambigüedad.

Respecto al tercer párrafo de este artículo considérese que se imponen calificativos a la gestión de la Comisión respecto a los cuales no se desarrollan formulaciones normativas en el resto del proyecto. Además de ello, se establecen objetivos que colisionan con competencias establecidas a otros órganos del MDMQ en la protección del patrimonio, como se lo haría a la Administración General, considérese además que ello no es viable ya que anularía o dejaría sin autonomía a la Comisión, ya que ello es una función específica de un órgano interno. Sobre la impunidad se realizar una revisión o matización de los asuntos a los que la misma se refiere, considerando el ámbito de acción de la Comisión.

3. Sobre el contenido del artículo 3, consideramos que todos los principios que allí se mencionan ya se encuentran recogidos en normativa de mayor rango jerárquico y de Ordenanzas previas en el tiempo, por lo cual recomendamos realizar una revisión para que se decida los fundamentales de acuerdo a las competencias de la Comisión.
4. En el artículo 4 se realiza la definición de corrupción, al respecto debemos evidenciar que el primer párrafo es confuso en su contenido, además de que lo que consta en el mismo se circunscribe a lo que señala el segundo párrafo.

Considerar que los temas de acoso sexual o laboral dentro del MDMQ son competencia de la Administración General, a través de su Dirección Metropolitana de Recursos Humanos de acuerdo con la LOSEP y su Reglamento, es por ello que, se debería reconsiderar su inclusión dentro del segundo párrafo de este artículo.

5. En cuanto al artículo 6 del proyecto relativo a los objetivos se debe considerar que, el segundo implicaría una reforma a la Ordenanza Metropolitana número 102 del 2016 el tópico relativo a la rendición de cuentas (véase artículo 17 OM 102). Considérese también que el tercer numeral implica una declaración de buena fe cubierta por las formulaciones normativas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Finalmente debe considerarse que, el numeral cuarto implica una anulación de la autonomía establecida a la Comisión, en el sentido de que no puede supervisar y controlar la actuación

de personal que esta fuera de su gestión directa. Esta competencia es una de las que tiene el señor Alcalde Metropolitano de forma directa, y los señores Concejales a través de su atribución de fiscalización.

6. Sobre el artículo 7 considérese lo siguiente:
  - 6.1. Respecto al numeral 1, debe realizarse una revisión de las competencias específicas que sobre la materia tiene el Consejo de Participación Ciudadana en los artículos 206 y 208 de la Constitución de la República.
  - 6.2. Sobre el numeral 3, considérese que tal como está propuesto el texto de realiza una modificación de la Ordenanza Metropolitana No. 102 de 2016 -artículos 94 y 95-, además de que se establece un apoyo que sobrepasa el ámbito de acción de los servidores públicos y desvirtúa los mecanismos de participación ciudadana, ya que estaría estableciendo una conformación mixta.
  - 6.3. Respecto al numeral 4, en atención a las consideraciones efectuadas respecto del primer artículo del proyecto, no es constitucional ni legamente viable hablar de potenciales actos de corrupción, ni tampoco de “pre-figuramiento”.
  - 6.4. Sobre el numeral 5 debe considerarse que tal como se encuentra redactado no respeta las atribuciones y competencias de la Contraloría General del Estado, ya que esta institución es la que sigue el cumplimiento de sus recomendaciones, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
  - 6.5. Lo señalado en el numeral 6 ya se encuentra establecido en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública para todas las instituciones públicas. Consideramos que un deber como éste sobrepasa el ámbito de actuación que se le daría a la Comisión, en atención al artículo 1 y 5 del proyecto.
  - 6.6. El numeral 7 no corresponde a un deber de la Comisión, se refiere a un asunto específico que debería constar en un artículo aparte.
7. Sobre la sección II del proyecto de Ordenanza creemos necesario la emisión de un Informe Técnico de la Administración General a través de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos.

En este Informe se debe revisar, si el establecimiento de prohibiciones y requisitos que no constan en la Constitución y en la LOSEP pueden exigirse para el escogimiento de los

miembros de la Comisión. También se debe revisar si es factible la realización de un concurso de méritos y oposición para ser miembros de la Comisión, considerando que la propuesta del texto en una parte del texto no hace ninguna diferenciación de qué tipo de miembros se refiere y en otro sí.

También se debe considerar para el análisis en el Informe la pertinencia de las causales de destitución, en atención a las formulaciones normativas de la LOSEP y su Reglamento.

Como antes ya se indicó, la Constitución de la República del Ecuador dispone en sus artículos 253 y 254<sup>1</sup> que la alcaldesa o alcalde, la alcaldesa o alcalde metropolitano, según el caso, será la máxima autoridad administrativa del gobierno autónomo descentralizado municipal o del distrito metropolitano autónomo respectivamente, lo cual es concordante con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante LORDMQ) cuando ordena que el Alcalde es quien: “...dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta...”, en concordancia con el artículo 10 íbidem, cito: “...El Alcalde es el jefe de la administración distrital...”.

El COOTAD dispone en su artículo 60 que el Alcalde tiene entre otras atribuciones:

“...b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal; ...i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal; ...l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal;...”.

De igual forma el COOTAD en su artículo 90 dispone que el Alcalde Metropolitano tiene entre otras atribuciones:

“...b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo;... i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo la estructura orgánico funcional del gobierno distrital metropolitano autónomo descentralizado; nombrar y remover los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno distrital metropolitano descentralizado;... l) Designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución;...”.

El artículo 9 del mismo cuerpo legal, dispone:

---

<sup>1</sup> En concordancia con los artículos 59 y 89 del COOTAD respectivamente.

“...Art. 9.- Facultad ejecutiva.- La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas **privativas** de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales...”. Lo resaltado nos corresponde.

Por lo tanto, está expresamente dispuesto en norma que el Alcalde (cantonal o metropolitano) ejerce la facultad ejecutiva del respectivo gobierno autónomo descentralizado, de modo privativo y entre sus atribuciones comunes está la de actuar como autoridad nominadora.

Con este antecedente, se determina que el Concejo Metropolitano no tiene atribuida la facultad ejecutiva y sólo puede elegir funcionarios cuando así esté dispuesto por la ley, que en el presente caso, regula al Distrito Metropolitano de Quito, como por ejemplo lo ordena el artículo 8 de la LORDMQ, sobre las atribuciones del Concejo Metropolitano, citamos:

“...13) Elegir un primer y un segundo vicepresidentes, designar las comisiones permanentes o especiales que juzgue necesarias para el buen funcionamiento del Concejo; 14) Nombrar, de la terna que para cada caso debe presentar el Alcalde, al Procurador del Distrito Metropolitano, al Secretario del Concejo, al Administrador General...”.

Cabe acotar que este numeral 13 precitado, cuando se refiere a Comisiones entiéndase a los “...órganos asesores del Cuerpo Edilicio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre temas puestos en su conocimiento...”, según definición de la **Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 140, 194, 197 y 297, que Regula la Conformación Funcionamiento y Operación de la Comisiones del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito**<sup>22</sup>; nótese que se trata de órganos asesores no ejecutores, atento a la facultad ejecutiva del Alcalde.

Por efectos de los artículos 8 y 12.d del Proyecto, es el Concejo Metropolitano quien designaría y posesionaría a todos los miembros de la Comisión, incluyendo al principal y su suplente de la terna remitida por el Alcalde; luego entre los miembros principales el pleno de la Comisión, elegiría a su Presidente según el artículo 19 del Proyecto quien tiene claras atribuciones propias del ejercicio de la facultad ejecutiva, como sería la representación de la Comisión (Proyecto artículo innumerado 19.1), nombrar o contratar al asesor jurídico, al secretario de la Comisión y al personal administrativo necesario (Proyecto artículo innumerado 19.17), contratar directamente (Proyecto artículo innumerado 19.22), administrar recursos en efectivo (Proyecto artículo innumerado 19.23), etc.

Por consiguiente a través del Proyecto, el Concejo Metropolitano designaría funcionarios en la entidad municipal desconociendo la atribución legal del Alcalde para estos efectos; quienes ejercerían la facultad ejecutiva que es privativa del Alcalde; lo que también modificaría con

<sup>22</sup> Ordenanza Metropolitana No. 003 de 31 de mayo de 2014

esto la estructura del orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, entendiéndose que al ser designados todos los miembros de la Comisión por el Concejo Metropolitano, esta nueva entidad debería dejar de estar adscrita a la Alcaldía<sup>3</sup> y pasar a la estructura administrativa del Concejo.

Por estas consideraciones, las disposiciones del Proyecto excederían el presupuesto legal ordenado tanto en la LORDMQ como en el COOTAD en lo referente a las atribuciones legales del Concejo Metropolitano, asumiendo competencias privativas del Alcalde.

8. Respecto al artículo 18 del proyecto se debe indicar que no podría existir empate en la votación ya que son tres los miembros.
9. Considérese que en el numeral 1 del artículo 19 no puede indicarse que el Presidente de la Comisión tendrá la representación legal, judicial y extrajudicial de la Comisión, ya que no es otra persona jurídica distinta, es únicamente una unidad especial del MDMQ con autonomía, que no es lo mismo que tener una personería jurídica distinta.

En los numerales 5 y 19 se establece la obligación de informar al Concejo Metropolitano sobre los asuntos que se hubiere resuelto sin especificarse a cuáles se refiere entendiéndose que existen unos de naturaleza esencialmente administrativa y otros no. Esta consideración es extensible al artículo 26 del proyecto.

Consideramos que el numeral 9 debería ser eliminado, toda vez que dentro de la comisión existe una Dirección y debería seguir existiendo que se encarga específicamente de esos asuntos.

Las competencias que se describen en el numeral 11 y 16 van más allá de la naturaleza que se da a la Comisión se refieren a asuntos propios de la gestión administrativa de los servidores y funcionarios del MDMQ, que son asuntos relativos a las competencias de las diferentes Direcciones Metropolitanas de la Administración General.

Respecto al numeral 13 debemos indicar que la Comisión legalmente no puede determinar responsabilidades administrativas, al ser una competencia de la Contraloría General del Estado de acuerdo con la ley que la regula y la Constitución. El contenido del numeral, tal como ha sido propuesto, va en contra de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y de la Constitución. Además de que sobrepasa el ámbito de acción del Concejo Metropolitano.

---

<sup>3</sup> Conforme el portal electrónico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito Honesto está adscrito a la Alcaldía Metropolitana. Véase <http://www.quito.gob.ec/index.php/ley-de-transparencia/2015/file/780-estructura-organica-funcional>

El contenido del numeral 20 debe ser aclarado de acuerdo a la comprensión cabal de las actividades, competencias y atribuciones tanto de la Comisión como de la Auditoría Metropolitana.

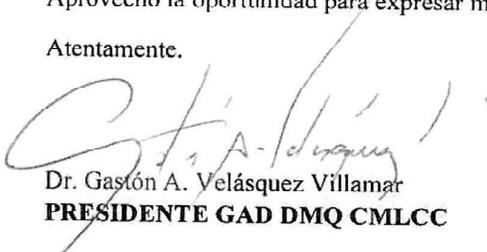
10. Considerar que en el artículo 22 del proyecto no se habla de que tipo de secretario.
11. En el artículo 24 del proyecto se habla sobre ciertos principios que se enmarcarían dentro de lo que se considera el debido proceso, pero téngase en cuenta que los procedimientos que realiza la Comisión se dan en el ámbito administrativo, por lo cual no puede hablarse en sí de proceso, ni de comparecencia, ya que son términos exclusivos de un proceso en el ámbito jurisdiccional.

Respecto al segundo párrafo, considérese lo ya expresado respecto de la presunción de inocencia, para concebir que no puede hablarse la "presunción del cometimiento de un delito", por cuanto implica una violación de la constitución.

12. Sobre el artículo 26, tal como ha sido propuesto se elimina la autonomía de la Comisión, por cuanto el seguimiento de recomendaciones sale de su ámbito para integrarse al ámbito del Concejo, asunto que debe ser evaluado y sobre todo por las implicaciones que el seguimiento conlleva.
13. En el artículo 27 del proyecto se habla de protección de la Comisión hacia terceros, considérese la naturaleza administrativa de la Comisión y cuál sería su ámbito de acción, no funciona como la Fiscalía General del Estado ni tiene ni puede establecer un programa de protección.

Aprovecho la oportunidad para expresar mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente.

  
Dr. Gastón A. Velásquez Villamar  
**PRESIDENTE GAD DMQ CMLCC**



PROCURADURÍA METROPOLITANA

Expediente No.: 2017-00359

*Comisión de Participación Ciudadana*  
*19/05/2017*

D.M. de Quito, 15 MAY 2017

Señorita Abogada  
Daniela Chacón Arias  
**Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto**  
Presente.-



De mi consideración:

En atención al Oficio No. SG-1102 de 24 de abril del 2017, suscrito por usted en su calidad de Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, cúmpleme manifestar lo siguiente:

**I. Competencia:**

De conformidad a la Resolución A 004 de 12 de febrero de 2015 y el encargo efectuado por el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acción de personal No. 51-751 de 12 de enero de 2016, quien suscribe es competente, en calidad de Procurador Metropolitano encargado, para emitir el siguiente escrito.

**II. Petición:**

Mediante Oficio No. SG-1102 de 24 de abril del 2017, recibido en esta Dependencia el día miércoles 03 de mayo de 2017, se solicita lo siguiente:

*“La Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en sesión extraordinaria realizada el lunes 17 de abril de 2017, luego de conocer el proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante la cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la “Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción”; y, al amparo de lo dispuesto en los artículos 11 y 28 de la Ordenanza Metropolitana No. 003 y artículo 17 de la Resolución de Concejo No. C 074-2016, resolvió: solicitar a usted, que en el plazo de 15 días, remita para conocimiento y análisis de esta Comisión un informe legal ampliatorio del emitido por la dependencia a su cargo mediante oficio expediente No. 2017-00359 de 10 de abril de 2017, tomando en cuenta que de acuerdo a la cuarta función del Estado relativa a la Participación Ciudadana y Control Social, el Concejo Metropolitano de Quito ejercería la facultad de designar un órgano o instancia ejecutiva del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*



1 *Dej*  
a



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

### III.- Antecedente:

Mediante Informe de Procuraduría Metropolitana de fecha 10 de abril de 2017, esta Dependencia remitió a la Abogada Daniela Chacón, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, el informe relacionado con el Expediente de Procuraduría Metropolitana No. 2017-00359 de fecha 10 de abril de 2017, a través del cual, luego de dejar constancia de las observaciones al proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, en su parte final se emite el siguiente pronunciamiento:

*“Las observaciones planteadas por Procuraduría Metropolitana al Proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante el cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la “Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción”, evidencian incompatibilidades legales y constitucionales que deberían ser sustentadas previo al paso del mismo para conocimiento del Concejo Metropolitano en primer debate.”*

Informe respecto del cual la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en sesión extraordinaria realizada el lunes 17 de abril de 2017, luego de conocer el proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante la cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la “Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción”, y al amparo de la Resolución del Concejo No. C 074-2016, resolvió solicitar la ampliación materia de la presente solicitud.

### IV.- Análisis Jurídico:

#### 1) Participación Ciudadana y Control Social.-

De conformidad a la parte final de la solicitud de ampliación remitida por la Presidenta de la Comisión, consta que *“...de acuerdo a la cuarta función del Estado relativa a la Participación Ciudadana y Control Social, el Concejo Metropolitano de Quito ejercería la facultad de designar un órgano o instancia ejecutiva del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*

Al respecto, es preciso tener en cuenta que de conformidad al Capítulo quinto, Sección primera, artículo 204 de la Constitución de la República, el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La **Función de Transparencia y Control Social** promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, para que se realicen con responsabilidad, transparencia y equidad, fomentando e incentivando la participación ciudadana protegiendo el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y previniendo y combatiendo la corrupción. Función que estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

De conformidad al artículo 238 de la Carta Fundamental, los gobiernos autónomos descentralizados, entre los que se hallan los concejos metropolitanos, gozarán de autonomía *ad*



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial, integración y **participación ciudadana**.

Por otra parte, ya en cuanto a la normativa contemplada al respecto en el COOTAD, en su artículo 29, dentro de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, consta que el ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.

Mientras que en la Sección Segunda del Código Ibídem, relativa a los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos Descentralizados, respecto a su naturaleza jurídica, en su artículo 83, se establece que son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, que se hallan integrados por las 3 funciones ya mencionadas; cuyas funciones se hallan descritas en el artículo 84 de la norma ibídem, entre las cuales constan: e) implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana; y g) ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en ese marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública distrital, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando entre otros principios la participación.

Además que, el artículo 87 del Código en referencia, entre las atribuciones que le corresponden al Concejo Metropolitano, el que como se sabe es parte de los GADS, en su literal f) contempla la de aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo metropolitano en el que deberá constar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos.

Debiendo resaltarse que específicamente en lo que se refiere a la participación ciudadana, el artículo 302 del COOTAD dispone que la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Debiendo los GADS reconocer todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo. Hallándose las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados obligados a establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas. Derecho a la participación que de conformidad al artículo 303 del Código Ibídem se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Por último, respecto del Sistema de participación ciudadana, el artículo 304 del Código en mención, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, el que tendrá una estructura y denominación propias. Sistema de participación



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

ciudadana que se constituye, entre otros fines, para fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales. Cuyo incumplimiento, de conformidad al artículo 312 del Código en mención, generará responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo, incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva.

2) **La Función Ejecutiva.-**

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 253 y 254 determina que el Alcalde Metropolitano será la máxima autoridad administrativa del gobierno autónomo descentralizado municipal o del distrito metropolitano autónomo respectivamente, lo que guarda concordancia con los artículos 59 y 89 del COOTAD y los artículos 7 y 10 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.

Al respecto, el artículo 9 del COOTAD dispone que la facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad, en este caso, de alcaldes metropolitanos. Mientras que el artículo 90 del Código Ibídem, en su literal b) prescribe entre las atribuciones del Alcalde Metropolitano la de ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo; al tiempo que en su literal i) contempla la de nombrar y remover los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno distrital metropolitano descentralizado; y el literal l) establece la de designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución. De donde se colige que el Alcalde Metropolitano es la única autoridad facultada por ley para ejercer la facultad ejecutiva del respectivo gobierno autónomo descentralizado de modo privativo, detentando entre sus atribuciones legales la de actuar como autoridad nominadora.

3) **Artículos 29, 57 y 87 del COOTAD.-**

Respecto a los artículos 29, 57 y 87 del COOTAD a los que se hiciera alusión en la sesión de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto realizada el 17 de abril de 2017, en el sentido de que éstos no fueron tenidos en cuenta en el Informe de respuesta que esta Procuraduría Metropolitana emitiera con fecha 10 de abril de 2017, cúmplenos manifestar lo siguiente:

El artículo 29 del COOTAD contempla las 3 funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, esto es: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.

En cuanto al artículo 57 del COOTAD, los artículos pertinentes dicen lo siguiente:

“ ... Al concejo municipal le corresponde: ... *cel*”



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

- m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;*
- p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;*
- r) 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;*
- u) Designar, cuando corresponda sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;...”*

Artículo 57 que en realidad es mas bien propio de los Concejos Municipales, pero en el caso que nos ocupa estamos hablando del Concejo Metropolitano de Quito, por lo que sus atribuciones pertinentes son las que se hallan consideradas en el artículo 87 del código en mención, artículo dentro del cual en lo que a este informe ampliatorio respecta, se contemplan:

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

- l) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa metropolitana del gobierno distrital metropolitano, de acuerdo con lo previsto en este Código;*
- o) Designar de fuera de su seno, al secretario del concejo, de la terna presentada por el Alcalde o Alcaldesa metropolitana;*
- 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;*
- bb) Designar, cuando corresponda, a sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;...”*

Artículos respecto de los cuales es procedente indicar que las observaciones y criterio contenidos en el informe emitido por esta Procuraduría Metropolitana con fecha 10 de abril de 2017 guarda plena concordancia con los mismos.

#### 4) **La Comisión de Lucha Contra la Corrupción - Quito Honesto.-**

Como se sabe, la Comisión de Lucha Contra la Corrupción, en adelante Quito Honesto, fue creada por el Alcalde Metropolitano de Quito a través de Resolución No. A065 del año 2002, y posteriormente desarrollada a través de la Ordenanza Metropolitana No. 0116 sancionada el 17 de marzo de 2004, con la categoría de Unidad Especializada de la más alta jerarquía investida de autonomía e independencia económica, política y administrativa conforme consta en el artículo 1 de dicha Ordenanza; y, con el propósito de coadyuvar en la lucha contra la corrupción en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, involucrando a los actores más



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

representativos de la sociedad, asignándole recursos e incluyendo como un rubro en la proforma presupuestaria del año 2003.

La vinculación jerárquica y administrativa de Quito Honesto a la Alcaldía se debe a la expedición de la Resolución No. A0057 de 7 de julio de 2003, a través de la cual se delegó al Presidente de Quito Honesto la facultad de autorizar el gasto, adjudicar y suscribir contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios; lo que se encuentra ratificado en la Ordenanza No. 116, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004. Comisión que fue formalizada dentro de la estructura institucional del MDMQ por parte del Concejo Metropolitano a través de la Ordenanza Metropolitana No. 0116, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004, como una entidad de derecho público, permanente y con autonomía, competencias orgánicas e inter-orgánicas, y asignación obligatoria de recursos.

5) **Resumen.-**

De lo anteriormente anotado, se desprende que la cuarta función del Estado, relativa a la Función de Transparencia y Control Social y no a la Participación Ciudadana y Control Social, conforme se asevera en el oficio materia de la presente solicitud, tiene por objeto el control de las entidades y organismos del sector público, incentivado la participación ciudadana en aras de proteger derechos, y combatir la corrupción; función que está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

El Sistema de participación ciudadana en cambio, según el COOTAD, contempla la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de conformar un sistema de participación ciudadana, que regulado por acto normativo interno, tendrá una estructura y denominación propias; sistema de participación ciudadana que entre otros fines, se constituye para fortalecer la democracia local y, promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones relativas al desarrollo de los niveles territoriales.

La participación ciudadana en consecuencia, se entiende como el derecho que tiene la ciudadanía, para participar en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los GADS, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano, dentro del cual los gobiernos autónomos descentralizados deben reconocer todas las formas de participación ciudadana, tanto de carácter individual como colectivo. Hallándose además las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados obligados a establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía. Derecho que se ejerce en todos los niveles de los GADS, a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria; y que constituye una de las tres funciones integradas propias del ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado, como principio que debe regir los gobiernos autónomos descentralizados y por ende los concejos metropolitanos; el que tiene por objeto implementar un sistema de participación *cd*



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

ciudadana para el ejercicio de los derechos y avance en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana.

Por otro lado, entre las atribuciones que le corresponden al Concejo Metropolitano respecto a la ampliación de informe solicitado, están: la de aprobar el presupuesto del GAD, en el que deberá constar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos; el fiscalizar la gestión del Alcalde Metropolitano; designar de fuera de su seno, al Secretario del Concejo, de la terna presentada por el Alcalde; conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el Alcalde Metropolitano; y, designar, cuando corresponda, a sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados.

Participación ciudadana que en consecuencia nada tiene que ver con las atribuciones que le están conferidas por ley a la Función Ejecutiva de los GADS, y que el COOTAD especifica muy claramente cuando en su artículo 9 contempla que la facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad, en este caso, de Alcaldes Metropolitanos; al tiempo que el artículo 90 del Código Ibídem contempla las atribuciones del Alcalde Metropolitano, entre las cuales, se hallan la de ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo; la de nombrar y remover funcionarios de libre nombramiento y remoción; y la de designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución.

En consecuencia, es la ley la que determina que el Alcalde Metropolitano ejerce la facultad ejecutiva del respectivo gobierno autónomo descentralizado de modo privativo, así como también para actuar como Autoridad Nominadora, atribuciones de las que carece el Concejo Metropolitano, al igual que la de integrar comisiones de fuera de su seno, pues conforme al artículo 87 del COOTAD no puede designar miembros que no pertenezcan al órgano legislativo, como no sea al Secretario del Concejo, conformar comisiones legislativas, y designar cuando corresponda sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados; facultades respecto de las cuales hay que tener muy en cuenta los artículos 82 y 226 de la Constitución, que hacen referencia al principio constitucional de que en derecho público solo se puede hacer aquello que está expresamente señalado en la ley.

#### **V.- Pronunciamiento:**

De la base legal y análisis jurídico anteriormente realizado, es criterio de esta Procuraduría Metropolitana que si bien el Concejo Metropolitano detenta la atribución legal de fiscalizar al Alcalde Metropolitano, carece de la atribución legal de designar un órgano o instancia ejecutiva del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; razón por la cual nos ratificamos en el contenido de nuestro pronunciamiento de 10 de abril de 2017, en el sentido de que las observaciones planteadas por esta Dependencia al Proyecto de Ordenanza No. 0116, mediante el cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que

trata de la “Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción”, evidencian incompatibilidades legales y constitucionales que deberían ser debidamente sustentadas en derecho, previo al paso del mismo para conocimiento del Concejo Metropolitano en primer debate.

Atentamente,

Dr. Gianni Frixone Enríquez.  
Procurador Metropolitano (E).



Acción:	Responsable:	Unidad:	Fecha:	Sumilla:
Elaborado por:	Juan Carlos Mancheno O.	Proc. Metrop.	18/05/2017	
Revisado por:	Diego Ayala	Proc. Metrop.	18/05/2017	
Aprobado por:	Gianni Frixone E.	Proc. Metrop.	18/05/2017	

359-17

Oficio No.: SG - 1102

**A**

Quito D.M., 24 ABR. 2017

Ticket GDOC-2016-101358

✓ Doctor  
Gianni Frixone  
Procurador Metropolitano  
Presente.-

De mi consideración:

La Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en sesión extraordinaria realizada el lunes 17 de abril de 2017, luego de conocer el proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante la cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la "Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción"; y, al amparo de lo dispuesto en los artículos 11 y 28 de la Ordenanza Metropolitana No. 003 y artículo 17 de la Resolución de Concejo No. C 074-2016, **resolvió:** solicitar a usted, que en el plazo de 15 días, remita para conocimiento y análisis de esta Comisión un informe legal ampliatorio del emitido por la dependencia a su cargo mediante oficio expediente No. 2017-00359 de 10 de abril de 2017, tomando en cuenta que de acuerdo a la cuarta función del Estado relativa a la Participación Ciudadana y Control Social, el Concejo Metropolitano Quito ejercería la facultad de designar un órgano o instancia ejecutiva del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

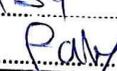
Atentamente,

  
Abg. Daniela Chacón Arias  
Presidenta de la Comisión de  
Participación Ciudadana y Gobierno Abierto

El Infrascrito Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente resolución fue expedida por la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en sesión extraordinaria realizada el lunes 17 de abril de 2017.

  
Abg. Diego Cevallos Salgado  
Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito

Copia: Despacho Concejala Daniela Chacón Arias.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
PROCURADURÍA METROPOLITANA  
Fecha: 3 MAY 2017  
Hora: 15:39  
Firma de recepción: 

Acción:	Responsable:	Unidad:	Fecha:	Sumilla:
Elaborado por:	Pamela Albuja	Comisiones	17/04/2017	
Revisado por:	Jaime Morán	Prosecretaría	18/04/2017	
Aprobado por:	Diego Cevallos	Secretaría G.	18/04/2017	



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

2016-10135P

**Expediente Procuraduría Metropolitana No. 2017-00359**

Quito, D.M, 13 ABR 2017

Abogada

Daniela Chacón Arias

**Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto**

De mi consideración:

En atención al Oficio No SG-0426 de 10 de febrero de 2017, en el cual se solicita:

*"[...] la Comisión de Participación Ciudadana, en sesión ordinaria realizada el 6 de febrero de 2017, luego de conocer el proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante el cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la "Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción", resolvió solicitar su criterio legal e informe jurídico respecto del mencionado proyecto".*  
(CMLCC)

**I. COMPETENCIA:**

Conforme se desprende de la Resolución A 004 de 12 de febrero de 2015, y el encargo efectuado por el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acción de personal No. 51-751 de 12 de enero de 2016, quien suscribe es competente en calidad de Procurador Metropolitano Encargado, para emitir la presente respuesta.

**II.- ANTECEDENTES:**

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, en adelante Quito Honesto, en base a su naturaleza jurídica, en primera instancia fue creada por el Alcalde Metropolitano de Quito a través de la Resolución A065 del año 2002 y posteriormente desarrollada a través de Ordenanza Metropolitana 0116 del año 2004, con la categoría de Unidad Especializada de la más alta jerarquía investida de autonomía e independencia económica, política y administrativa conforme se establece en el artículo innumerado 1 de la Ordenanza Metropolitana 0116. *ad*

Esta entidad fue creada por el Alcalde Metropolitano (conforme el artículo 72<sup>1</sup> de la Ley de Régimen Municipal vigente a esa fecha), con el propósito de coadyuvar en la lucha contra la corrupción de la *“actual Administración del Municipio Metropolitano de Quito (...)”* (Resolución A065, considerando primero).

El Alcalde Metropolitano de esa fecha dentro de sus atribuciones de dirección, supervisión y vigilancia de la administración municipal, crea a Quito Honesto con el propósito de *“...tomar acciones para prevenir y combatir cualquier manifestación o forma de corrupción en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, involucrando a los actores más representativos de la sociedad civil...”* (Resolución A065, considerando tercero), asignándole recursos e incluyendo como un rubro en la proforma presupuestaria del año 2003, conforme la disposición transitoria de la Resolución ibídem.

La vinculación jerárquica y administrativa de Quito Honesto a la Alcaldía se debe a la expedición de la Resolución A0057 de 7 de julio de 2003, en la cual el Alcalde Metropolitano de aquel entonces, entre otras disposiciones, delega en su artículo segundo al Presidente de Quito Honesto: *“...la facultad para autorizar el gasto, adjudicar y suscribir contratos de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios...”*, potestad estrictamente administrativa y de competencia exclusiva y excluyente del Alcalde como máxima autoridad de la entidad edilicia, lo cual se encuentra ratificado en la Ordenanza No. 116 publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004.

En el año 2004 esta Comisión fue formalizada dentro de la estructura institucional del Municipio del Distrito Metropolitano, por parte del Concejo Metropolitano a través de la expedición de la Ordenanza Metropolitana No. 0116, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004, como una entidad de derecho público, permanente y con autonomía (Ordenanza Metropolitana No. 0116, artículo innumerado 1), competencias orgánicas e inter-orgánicas (Ordenanza Metropolitana No. 0116, artículos innumerados 2, 3, 10 y 11), asignación obligatoria de recursos como ingresos de Quito Honesto (Ordenanza Metropolitana 0116, artículo innumerado 26).

### III. BASE LEGAL:

---

<sup>1</sup> 60.- Nombrar las comisiones permanentes que no hubiese integrado el Concejo o la Comisión de Mesa, y las especiales que estime convenientes;...

160.- Dirigir y supervisar las actividades de la Municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;...

290.- Vigilar la administración municipal, dar cuenta de ello al Concejo y sugerir las medidas que estime necesarias para su mejoramiento;... (Versión de la cita es del texto de 1971 y sus reformas publicada por el Sistema Fielweb, derogado por Codificación No. 16, publicada en Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005)

La Constitución de la República del Ecuador dispone en sus artículos 253 y 254<sup>2</sup> determina que la alcaldesa o alcalde, la alcaldesa o alcalde metropolitano, según el caso, será la máxima autoridad administrativa del gobierno autónomo descentralizado municipal o del distrito metropolitano autónomo respectivamente; esto, en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito que ordena que el Alcalde es quien: “(...) dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta (...)”, y con el artículo 10 ibídem, cito: “(...) El Alcalde es el jefe de la administración distrital (...)”. (Lo subrayado y resaltado me pertenece)

El artículo 167 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “Art. 167.- *La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución*”.

Por su parte el numeral 3 del artículo 168 ibídem establece: “Art. 168.- *La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:*

3. *En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución*”.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, y Descentralización (COOTAD); por su parte en el artículo 9, dispone:

“(...) Art. 9.- *Facultad ejecutiva.- La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales(...)*” (Lo subrayado y resaltado me pertenece)

El artículo 60 del mismo cuerpo legal prescribe que el Alcalde tiene entre otras atribuciones:

“(...) b) *Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal; ...i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal; ...l) Designar a sus representantes institucionales en entidades*”

<sup>2</sup> En concordancia con los artículos 59 y 89 del COOTAD respectivamente.

*empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; (...)*” (Lo subrayado y resaltado me pertenece)

De igual forma el COOTAD en su artículo 90 dispone que el Alcalde Metropolitano tiene entre otras atribuciones:

*“(...) b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo;... i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo la estructura orgánico funcional del gobierno distrital metropolitano autónomo descentralizado; nombrar y remover los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno distrital metropolitano descentralizado;... l) Designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución;(...)*” (Lo subrayado y resaltado me pertenece)

Con las normas citadas se establece que el Alcalde (cantonal o metropolitano) ejerce la facultad ejecutiva del respectivo gobierno autónomo descentralizado, de modo privativo y entre sus atribuciones comunes está la de actuar como autoridad nominadora. (Lo subrayado y resaltado me pertenece)

El artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) dispone expresamente:

*“(...) 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 (...)*” (Lo subrayado y resaltado me pertenece)

Es decir que, bajo el presupuesto de lo transcrito la exposición de motivos es un requisito sine qua non para que el proyecto de ordenanza que se pretende aprobar sea viable y se pueda someter al conocimiento y aprobación del Consejo.

#### IV.- ANALISIS Y CRITERIO:

En base a los antecedentes expuestos, la normativa inherente al tema y del análisis del documento que contiene el proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante el cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la “Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción” se emiten las siguientes observaciones de orden legal y constitucional:

En la exposición de motivos del Proyecto, se recomienda establecer la fuente y cita bibliográfica de la que provienen los datos técnicos incorporados en la misma.

En el artículo Único es necesario verificar que otras codificaciones posteriores no hubieren modificado el Capítulo XII del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

En el Artículo... (2), se sugiere citar que Quito Honesto es una Unidad de la más alta jerarquía como así lo determina la Ordenanza No. 116, por lo que consideramos podría redactarse el artículo referido de la siguiente manera: *"Artículo... (2).- Naturaleza y fines.- La Comisión Metropolitana de Lucha Contra Corrupción es una unidad especializada de la más alta jerarquía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con autonomía e independencia financiera y administrativa, que actuará en representación de la ciudadanía del Distrito, su sede está en el Distrito Metropolitano de Quito y podrá desenvolver sus acciones en todo el territorio del Ecuador en asuntos concernientes a bienes o recursos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (...)"*

En el Artículo... (4) dentro de las conductas definidas como corrupción, en el segundo inciso se incorpora al acoso sexual, figura que actualmente se encuentra tipificada en el Código Integral Penal, así como dentro de las causales de destitución previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público además de haberse normado lo referente a ella en torno a maestros en la Ley Orgánica de Educación Intercultural; por lo que no se considera pertinente la incorporación de esta figura dentro del texto del Proyecto.

En el numeral 5) del Artículo ... 7 se considera innecesaria su incorporación como un deber y atribución de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, puesto que el Art. 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ya determina: *"Recomendaciones de auditoría.- Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado."*

Sobre el numeral 7) *ibídem*, es necesario señalar que esta disposición es facultad exclusiva del Alcalde, por lo que el Presidente de la Comisión desde su creación ha sido designado por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. El incluir este tipo de disposición en Ordenanza va en contra de lo que manda el Art. 90 literal b) del COOTAD en torno a las facultades del Ejecutivo, por lo que se recomienda que este numeral sea modificado tomando en cuenta lo señalado en el COOTAD. El Alcalde tiene la facultad legal de nombrar y remover a todos los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Artículo... (8), sobre la integración de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, este artículo se contrapone con el ordenamiento jurídico nacional en

particular con el COOTAD en su artículo 90 literal b); ya que el Concejo Metropolitano de Quito no tiene la facultad (competencia) asignada por Ley para el efecto; como se mencionó en líneas anteriores, la facultad ejecutiva recae sobre el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mas no en el Concejo Metropolitano, facultad que le viene otorgada desde la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano y del mismo COOTAD.

El Concejo Metropolitano nombra sus funcionarios únicamente cuando así lo determina la Ley en este caso, nombra al Secretario del Concejo porque así lo señala el artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que manda: "Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: (...) o) Designar, de fuera de su seno, al secretario del concejo, de la terna presentada por el Alcalde o Alcaldesa metropolitana; (...)" (Lo subrayado y resaltado me pertenece.).

Lo dicho guarda concordancia con los Arts. 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador, los cuales tienen relación con los principios de Seguridad Jurídica reserva de ley en materia de competencias de los organismos y servidores se mantenga como se encuentra desarrollado en la actual Ordenanza Metropolitana No. 116.

En relación con los requisitos para ser miembro de la comisión determinados en el Artículo... (9) del Proyecto, se recomienda que sean los mismos requisitos señalados en el Art. 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público..

En cuanto al Artículo... (10) del Proyecto de Ordenanza respecto a las prohibiciones, las mismas deben guardar relación con el Art. 10 de la Ley Orgánica del Servicio Público en concordancia con lo dispuesto en el Art. 3 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público.

En relación con el Artículo... (12) de la designación de los miembros de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, encontramos que se está excediendo las facultades del Concejo Metropolitano, claramente detalladas a lo largo del Artículo 87 del COOTAD, no existe en el ordenamiento jurídico nacional norma alguna que le otorgue al Concejo Metropolitano facultad alguna para designar miembros que no pertenezcan al órgano legislativo; es necesario recordar el Art. 226 de la Constitución que manda a que los servidores públicos en virtud de una potestad estatal, solo podrán ejercer las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

Por otra parte, en el Artículo... (13) de la cesación de funciones es necesario que el Proyecto de Ordenanza considere lo que determina el Art. 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

En el Artículo... (14) que se refiere a causales de destitución; consideramos necesario que las causales de destitución sean las mismas que determina el Art.48

de la Ley Orgánica del Servicio Público; señalamos esto con el afán de que el Proyecto de Ordenanza guarde concordancia con la normativa jerárquica superior. En el Artículo... (15), respecto de las causales de suspensión se debe tomar en cuenta lo dispuesto en los Arts. 85, 86, 87 y 88 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público.

En relación con los Artículos... (16), (17) y (18), que regulan los procesos de sesiones, quórum y adopción de resoluciones; en virtud de la actual composición de la Comisión, la cual hemos recomendado mantener, se considera que también se mantenga lo establecido en la Ordenanza Metropolitana 0116.

En torno a la designación del Presidente de la comisión a través del mecanismo propuesto en el Artículo... (19) del Proyecto, en concordancia con observaciones previas de este informe, que especifican la atribución exclusiva del Alcalde Metropolitano para efectuar esta designación, se sugiere su eliminación.

El numeral 3 del Artículo ... (19) del Proyecto, debería reformularse bajo los mismos principios de competencia desarrollados a lo largo del presente informe, de tal manera que el informe anual de evaluación del plan de lucha con la corrupción así como de las resoluciones adoptadas por la Comisión, sean presentados al Alcalde Metropolitano, para que posteriormente como se ha venido haciendo, sean puestos a consideración de la ciudadanía en la rendición de cuentas del señor Alcalde.

El numeral 5 del Artículo ibídem ya fue expuesto en lo que se refiere al numeral 3

En el numeral 6 del Art. ...(19) sugerimos incluir las palabras "y recomendaciones" a continuación de la palabra "conclusiones"

En el numeral 11 del mismo artículo, en caso del establecimiento de estímulos para servidores municipales, se debe considerar lo previsto en la LOSEP particularmente en los artículos 120 y 121 en lo que se refiere a la creación de un sistema de estímulos.

En el numeral 13 del mismo artículo, coincidiendo con el informe remitido por el Sr. Honesto, es preciso indicar, que se estaría se le está dando a la Comisión la atribución de determinar responsabilidades y se debe considerar que la Comisión no tiene facultades que son propias de un juzgador, la comisión puede establecer indicios pero no responsabilidades; responsabilidades las determina Contraloría General del Estado.

En el numeral 19 del artículo en mención, se reproduce la observación efectuada para el numeral 3.

En el Artículo... (20), se considera necesario que se mantenga lo establecido en la Ordenanza 0116

El Artículo... (26) en el primer párrafo ha recogido la observación realizada por la Directora de Asesoría Jurídica de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (CMLCC), que puso en conocimiento de la Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto del Concejo Metropolitano, mediante oficio No. 001564 CMLCC-2016 de 26 de octubre de 2016; sin embargo, respecto al segundo inciso, consideramos se debe aumentar quién emite los informes previos de indicios de responsabilidad, si lo hace el Pleno de la Comisión o el Presidente de la Comisión.

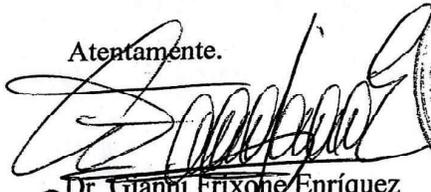
En la Disposición Transitoria Segunda, se recomienda tomar en cuenta que en nuestro concepto, el Concejo Metropolitano no tiene la facultad para nombrar a los miembros de la Comisión, como ya se ha señalado reiteradamente en el presente criterio.

#### V.- PRONUNCIAMIENTO:

Las observaciones planteadas por Procuraduría Metropolitana al Proyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 0116, mediante el cual se reemplaza el Capítulo XII en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal que trata de la "Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción", evidencian incompatibilidades legales y constitucionales que deberían ser sustentadas previo al paso del mismo para conocimiento del Concejo Metropolitano en primer debate.

Hago válida la ocasión para expresarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente.

  
Dr. Gianni Frixone Enriquez

PROCURADOR METROPOLITANO (E)

