

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

PARA: Sra. Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE
QUITO

ASUNTO: Notificación Resolución de la Comisión de Planificación Estratégica No. SGC-ORD-018-CPE-004-2024.

De mi consideración:

En atención al Nro. Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0517-M, mediante el cual informa que: "(...) la Comisión de Planificación Estratégica, en la Sesión Ordinaria No. 018, llevada a cabo el día lunes 11 de marzo de 2024, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día: "2.- *Conocimiento de los avances registrados frente al cumplimiento de la RESOLUCIÓN No. SGC-ORD-017-CPE-003-2024; y, resolución al respecto.*";

resolvió:

1. Solicitar que, en el término de 8 días, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 67.62 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se emitan los informes técnicos y jurídicos con relación a la viabilidad del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO I.1 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE INCORPORA LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN DE LAS Y LOS CONCEJALES, COMO UN TÍTULO II", por parte de la Procuraduría Metropolitana, la Secretaría General de Planificación, la Administración General y la Dirección Metropolitana de Talento Humano (...)"

Con Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0653-M, se confiere un término adicional a fin de que se presenten los informes solicitados en la Resolución No. SGC-ORD-018-CPE-004-2024.

Por lo expuesto y acogiéndonos al tiempo conferido, la Dirección Metropolitana de Talento Humano, de conformidad a lo establecido en el artículo 52 letra k) de la LOSEP, que señala que le corresponde asesorar sobre la correcta aplicación del ordenamiento legal a las autoridades, funcionarios, servidoras y servidores públicos de la institución en Materia de Talento Humano; me permito, muy respetuosamente poner a su consideración el siguiente informe legal:

1. BASE LEGAL

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

Constitución de la República del Ecuador

“Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable 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 a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión 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. 240 .- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.

“Art. 254 .- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado”.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

“Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. (...)”

“Art. 29.- Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.- El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;*
- b) De ejecución y administración; y,*
- c) De participación ciudadana y control social”.*

“Art. 73.- Distritos Metropolitanos Autónomos.- Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”.

“Art. 83.- Naturaleza jurídica.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y el estatuto de autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden y las que asuman de los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado.

Al distrito metropolitano autónomo, le corresponderá un único gobierno metropolitano autónomo descentralizado, constituido y organizado de conformidad con la Constitución, este Código y su estatuto de autonomía.

La sede del gobierno del distrito metropolitano autónomo será la cabecera cantonal, o aquella que prevea el estatuto de autonomía. En el caso de constituirse distritos metropolitanos, su territorio no dejará de ser parte del territorio de la provincia a la que pertenece”.

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

En la elección de concejales o concejalas metropolitanos se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución.

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

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

(...) l) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa metropolitana del gobierno distrital metropolitano, de acuerdo con lo previsto en este Código (...)

“Art. 88.- Atribuciones de los Concejales o Concejales Metropolitanas.- Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones:

- a) La intervención con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo metropolitano;*
- b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo;*
- c) La intervención ante el consejo metropolitano de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el concejo metropolitano autónomo; y,*
- d) La fiscalización de la gestión del Alcalde Metropolitano de conformidad con este Código y la ley”.*

“Art. 354.- Régimen aplicable.- Los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa.

En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras”.

“Art. 360.- Administración.- La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas o resoluciones de las juntas parroquiales rurales”.

Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

“Art. 8.- Le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano:

- 1) Decidir, mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, a la prestación de servicios públicos y a la promoción cultural de la comunidad, así como las cuestiones referentes a otras materias que según la Ley sean de competencia municipal;*
- 2) Aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental;*

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

- 3) *Normar, mediante Ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso;*
- 4) *Dictar las ordenanzas necesarias para establecer el régimen de sanciones administrativas aplicables al personal de la propia administración y de multas a los ciudadanos, en caso de infracciones a las normas distritales;*
- 5) *Regular su régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieran para el funcionamiento del Concejo Metropolitano;*
- 6) *Reglamentar el uso de los bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de las vías y la circulación en calles, caminos y paseos;*
- 7) *Conocer y observar el balance anual de la situación financiera distrital;*
- 8) *Aprobar el Presupuesto General de cada ejercicio económico de conformidad con la Ley de Régimen Municipal;*
- 9) *Autorizar la contratación de empréstitos internos o externos, de acuerdo con la Ley y aprobar al mismo tiempo, los egresos necesarios para el pago de sus intereses y amortización;*
- 10) *Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes de expropiación, pagando el justo precio de conformidad con la Ley;*
- 11) *Fijar los límites urbanos, crear, fusionar y suprimir las zonas metropolitanas y las parroquias en el Distrito;*
- 12) *Resolver sobre la constitución de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado y la participación en otras empresas con el capital privado para la prestación de servicios, la ejecución o mantenimiento de obras y, en general, para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente;*
- 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, a los directores generales y a los gerentes de las empresas públicas metropolitanas;*
- 15) *Establecer las políticas generales de la acción institucional y aprobar los planes y programas de actividades y los correspondientes presupuestos, así como fiscalizar y velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana;*
- 16) *Determinar las normas a las que han de sujetarse los servidores de la administración distrital, conforme a los principios del derecho público administrativo, si son funcionarios o empleados; o a los que informan la legislación laboral, si son obreros;*
- 17) *Decidir sobre la convocatoria al Cabildo Ampliado, para que cumpla las funciones previstas por la Ley de Régimen Municipal y, regular mediante Ordenanza, lo relativo a su organización y funcionamiento;*
- 18) *Ejercer las demás atribuciones que en virtud de leyes especiales correspondan a los concejos cantonales.*

Las regulaciones del Municipio Metropolitano en materia de sanidad, prevención y

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

control de la contaminación, construcciones, y en general, de las materias de su respectiva competencia, no podrán establecer requisitos o condiciones menores o menos exigentes que las requeridas por los organismos nacionales competentes. establece las atribuciones del Concejo Metropolitano, que incluyen la promulgación de ordenanzas para establecer sanciones administrativas, la aprobación de planes y presupuestos, y la determinación de normas para los servidores de la administración distrital”.

Resolución Nro. C 074, de 6 de marzo de 2016

“Artículo 16.- Condición básica para el ejercicio de la fiscalización.- La facultad de fiscalización del Concejo Metropolitano y de las concejales y concejales consiste en el seguimiento, supervisión, control y vigilancia del cumplimiento de políticas públicas, planes, programas, proyectos, objetivos y normas de manejo de los recursos públicos y del cumplimiento de las reglas y procedimientos establecidos en las leyes y ordenanzas para la administración metropolitana.

Para cumplir este objetivo podrá solicitar la comparecencia de cualquier funcionario metropolitano, de las empresas públicas y demás entidades del gobierno autónomo descentralizado y requerir todos los informes y documentación que estime necesarios, así como recibir las facilidades del caso para realizar inspecciones de campo”.

“Artículo 17.- Flujo de la información.- Los principales personeros de la administración municipal y sus entidades y empresas adscritas, están obligados a facilitar el acceso y proporcionar toda la información requerida formalmente por los concejales o concejales, para lo cual dispondrán de un plazo máximo de 8 días, que podría extenderse 7 más, de existir el pedido justificado previo. A fin de canalizar adecuadamente estos pedidos, los concejales y concejales deberán dirigir su solicitud, mediante oficio, con copia a la Secretaría General del Concejo.

La respuesta que se dé al requerimiento específico de un concejal o concejala, así como la documentación que se acompañe, también se entregará a la Secretaría General del Concejo, en formato digital, para que registre y mantenga un respaldo magnético, a fin de que el funcionario público pueda remitirse a ella en caso de cualquier requerimiento similar”.

2. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO DE REFORMA PRESENTADO:

2.1. En relación al título de la Norma, se debe indicar que en el CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, actualmente la normativa está esquematizada de la siguiente manera:

“Libro I

DEL EJE DE LA GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONALIDAD

Libro I.1

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

DEL CONCEJO METROPOLITANO

Título I

DE LAS COMISIONES DEL CONCEJO METROPOLITANO”

Por lo que la reforma debe incluirse dentro del Libro I.1. (Antes del artículo 68), no en el libro I.2. conforme se establece en el artículo 1 del proyecto presentado.

2.2. En el artículo: “Art...: *Solicitud y recopilación de información. - Las y los Concejales solicitarán información de manera formal y directa a la máxima autoridad de todas las entidades que estén dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico del Distrito Metropolitano de Quito.*

A fin de canalizar adecuadamente estos pedidos, las y los concejales deberán dirigir esta solicitud, mediante oficio a través de los medios oficiales, y facultativamente con copia a la Secretaria General del Concejo.

La información deberá ser entregada en el término máximo de ocho días. El término de entrega de información podrá ser extendido por las y los concejales hasta por un término de cinco días adicionales, previo pedido debidamente justificado. En caso fortuito o de fuerza mayor se podrá solicitar información puntual a los servidores y entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y deberá ser entregada en el término de un día.

La información deberá ser proporcionada por la máxima autoridad, bajo su propia responsabilidad, de forma clara, completa, precisa y organizada en el término estipulado, en cuyo caso se continuará con el proceso de fiscalización. Por el contrario, en caso que los funcionarios no entregarán la información requerida, las y los concejales, esto se considerará como una infracción grave y de ser reincidente será muy grave.”.

Respecto de este artículo se debe verifica que los Concejales tendrán la facultad de solicitar información de manera formal y directa a la máxima autoridad, es necesario considerar que la facultad sancionadora abarca a todos los servidores y trabajadores que se encuentran prestando servicios dentro de las dependencias municipales, empresas públicas y entidades adscritas. Por ello es necesario especificar en el caso de las dependencias municipales, si se hará directamente a la máxima autoridad; y en el caso de servidores y/o trabajadores, si se lo realizará de manera directa.

Cuando se hace la puntualización de que para los casos en que no se entregue la información, se considerará como una infracción grave o muy grave de ser el caso, a lo que se debería incluir los efectos que tiene que sea una infracción grave o muy grave y las posibles sanciones de ser el caso, según el régimen laboral.

2.3. Respecto del “Art ...: *Del informe de fiscalización. – La concejal o concejala deberá*

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

entregar un informe de fiscalización como resultado del proceso de investigación realizado en cumplimiento de sus facultades de fiscalización, que servirá de instrumento para fiscalizar a los servidores públicos y entidades que conforman parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”.

En este artículo existe la expresión “Instrumento para fiscalizar”.

Al respecto se debe indicar que el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo señala: “Art. 122.- *Dictamen e informe. El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa.*”

Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento.

Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos”

En base a lo expuesto, se debe indicar que los informes únicamente permiten formar la voluntad administrativa, son actos de simple administración, por lo que se debería definir a que se refiere este artículo con la expresión “Instrumento para fiscalizar”

2.4. Con relación al “Art...: *De la Notificación. - Una vez calificado el Informe de fiscalización, la Secretaría General del Concejo procederá a notificar al Alcalde, a los miembros del Concejo Metropolitano y a los servidores públicos fiscalizados en un término máximo de 3 días*”.

Es importante definir cómo va a notificar la Secretaría General del Concejo, es decir, si una vez que ha calificado el informe de fiscalización, se procederá a emitir un auto de calificación o si se emitirá un oficio.

De igual forma es necesario que se señale expresamente si los funcionarios, servidores, trabajadores o dependencias de este Gobierno Autónomo Descentralizado se sujete a fiscalización, podrán presentar una contestación al informe, o únicamente se procederá a ejercer su derecho a la defensa a través de la intervención en el concejo municipal.

Entre otras observaciones en el texto de este artículo se debe indicar que en algunos artículos se refiere únicamente a servidores públicos fiscalizados y en otros a las entidades, que estén dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico del Municipio del Distrito Metropolitano Quito, a través de su máxima autoridad.

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

2.5. Con relación al contenido del artículo: “Art...: *Resolución del Informe de Fiscalización. - Concluidas las intervenciones se iniciará el debate, y en la misma sesión se tomará votación en la que se resolverá la aprobación o no del informe de fiscalización.*”

En caso de ser aprobado, el Concejo Metropolitano solicitará al Alcalde el cumplimiento inmediato de la resolución adoptada. De no ser aprobado se dispondrá el archivo del informe de fiscalización.

El Alcalde dispondrá que la institución fiscalizada, informe al Concejo Metropolitano cada 30 días, las medidas, avances y correctivos tomados, hasta que se superen o subsanen los hallazgos encontrados dentro del proceso de fiscalización”.

Entre otras observaciones en el texto de este artículo se debe indicar que en algunos artículos se refiere únicamente a servidores públicos fiscalizados y en otros a las entidades, que estén dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico del Municipio del Distrito Metropolitano Quito, a través de su máxima autoridad.

2.6. En referencia a la: “*Disposición derogatoria única. Deróguese el Capítulo II: “DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN” de la Resolución N. 074 del 08 de marzo de 2016”.*”

Con relación a este artículo se debe indicar que en la Resolución N. 074 de 8 de marzo de 2016, el capítulo debe incluirse como Capítulo Segundo.

3.CONCLUSIONES:

El Concejo Municipal tiene la facultad de emitir y reformar normativa, por tanto tiene la capacidad de incluir la facultad fiscalizadora para los Concejales Municipales, dentro del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito..

4. RECOMENDACIONES:

Se debe determinar de mejor manera el procedimiento de fiscalización, en lo que refiere al proceso de notificación, ejercicio del derecho a la defensa, intervención de los servidores sujetos a fiscalización o representantes de entidades municipales.

A través de la definición de un procedimiento, se podrá establecer las posibles sanciones según el régimen laboral de los servidores, trabajadores, docentes, o funcionarios de este Gobierno Autónomo Descentralizado.

Finalmente me permito indicar que adjunto a la presente se remite el proyecto con las observaciones realizadas por esta Dirección.

Memorando Nro. GADDMQ-DMTH-2024-00754-M

Quito, D.M., 12 de abril de 2024

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Psic.Ind. Gustavo Adolfo Bolaños Obando
DIRECTOR METROPOLITANO DE TALENTO HUMANO
DIRECCIÓN METROPOLITANA DE TALENTO HUMANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-0517-M

Anexos:

-
o_de_ordenanza_que_incorpora_la_facultad_de_fiscalización_de_las_y_los_concejales(26-02-2024).docx

Copia:

Sra. Abg. María Lorena Segura Andrade

Servidor Municipal 13

DIRECCIÓN METROPOLITANA DE TALENTO HUMANO - LEGAL DE TALENTO HUMANO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: María Lorena Segura Andrade	mlsa	DMTH-ULTH	2024-03-22	
Aprobado por: Gustavo Adolfo Bolaños Obando	gabo	DMTH	2024-04-12	

