



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

Asunto: Observaciones respecto al 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".

Señor

Juan Fernando Baez Bulla

Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL BAEZ BULLA JUAN FERNANDO

En su Despacho

De mi consideración:

Con relación al 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", en mi calidad de Alcalde Metropolitano me permito realizar las siguientes observaciones:

En primer, lugar, de conformidad a los principios y derechos constitucionales prescritos en los artículos 82, 83, 226, 227, 233 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los 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 norma. Adicionalmente, los artículos 238 y 239 de la Constitución señalan que los distritos metropolitanos gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; y se regirán bajo la ley especial dictada para el efecto, en este caso, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El artículo 327 del COOTAD prevé que *“Los órganos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados regularán su conformación, funcionamiento y operación, procurando implementar los derechos de igualdad previstos en la Constitución, de acuerdo con las necesidades que demande el desarrollo y cumplimiento de sus actividades”*. En concordancia, el artículo 8 número 5 de la LRDMQ señala entre las atribuciones del Concejo Metropolitano del GAD DMQ: *“regular su régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieran para el funcionamiento del Concejo Metropolitano”*; así como lo previsto en el artículo 87 letras a) y d) del COOTAD. En tal sentido, el Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza Metropolitano Nro. 063-2023



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

para reglar el procedimiento parlamentario, así como la Resolución No. C 074 de 04 de marzo de 2016, con la cual actualmente se regula la facultad de fiscalización del cuerpo edilicio del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ).

Respecto al objeto del proyecto de ordenanza, los artículos 29 letra a), 86, 87 letra l), 88 letra d) y 284 del COOTAD *prevén la facultad de fiscalización de los concejales metropolitanos y el Concejo Metropolitano de Quito* sobre la gestión del Alcalde Metropolitano.

Al respecto de este ámbito, me permito indicar que a través del oficio Nro. 05241 de la Procuraduría General del Estado se emite un criterio respecto al alcance de esta facultad, en concordancia al fallo de la Corte Constitucional publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 275 de 25 de junio de 2014, señalando que: *“la facultad de fiscalización del Concejo Cantonal constituye un control político, que se puede realizar al ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado”*. Este pronunciamiento, a su vez, establece que: *“el Concejo Cantonal es un órgano político, no un órgano jurisdiccional”*.

De esta manera, el indicado pronunciamiento concluyó que, de acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde al Concejo Municipal, como órgano de fiscalización, la atribución de fiscalizar la gestión del Alcalde o ejecutivo cantonal. En consecuencia, la competencia que se asigna a los concejales en el mismo Código se debe entender que es ejercida como miembros integrantes del indicado cuerpo colegiado y en la forma prescrita por la ordenanza correspondiente.

Con estos antecedentes, a continuación detallo las observaciones de este despacho al proyecto de ordenanza, cuyo objetivo es contribuir en la construcción de un acto normativo con sujeción al principio de legalidad, derecho a la seguridad jurídica y debido proceso.

1. En el artículo del **Objeto**, sugiero modificar el texto, ya que el ejercicio de la fiscalización debe ceñirse a lo que permite la ley y no puede contraponerse a las atribuciones o competencias establecidas a otros ámbitos de control, como son los de Contraloría, Control social y participación ciudadana, Fiscalía, etc. Del mismo modo, se debe tener en cuenta que no corresponde la fiscalización de políticas públicas, planes, programas y proyectos, ya que las mismas son objeto de evaluación por parte del Consejo Metropolitano de Planificación, conforme establece el artículo 427 del Código Municipal. Por similares razones, se sugiere eliminar el concepto de manejo recursos públicos, ya que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado otorga esta



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

atribución al órgano de control correspondiente, quien en el ámbito de sus competencias tiene la facultad de establecer sanciones administrativas, civiles culposas y presunciones de carácter penal (Art. 39 LOCGE). Por estos motivos, y manteniendo la amplitud de los actos sujetos a fiscalización, para el artículo de Objeto recomiendo el siguiente texto:

“Art...: Objeto: La facultad de fiscalización constituye el control político no jurisdiccional que permite supervisar, controlar, vigilar, analizar y contrastar el cumplimiento de las acciones administrativas que ejecutan las dependencias, entidades, agencias y unidades ejecutoras que conforman el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en el ámbito de sus competencias. El cumplimiento de este objetivo en ningún caso sustituirá o se superpondrá las tareas establecidas en el ordenamiento jurídico para otras entidades públicas o instancias municipales señaladas en el Código Municipal que tengan atribuciones y competencias específicas respecto a la gestión metropolitana“.

2. En el artículo de **Ámbito**, sugiero que el mismo debe ampliarse a todos los órganos y jerárquico superior de las instancias que conforman el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que en la redacción debe incluirse a los concejales y sus equipos de trabajo como objeto del ejercicio de fiscalización, quedando el texto de la siguiente manera:

“Artículo.... Ámbito. - El ámbito de fiscalización se extiende a todos los servidores públicos, incluidos los concejales y sus equipos de trabajo; y, a todas las entidades, que estén dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico del Municipio del Distrito Metropolitano Quito.”

3. En el artículo del **Ejercicio de la fiscalización**, se debe considerar que, de acuerdo a lo contemplado en el literal l) del artículo 87, del COOTAD, al Concejo Metropolitano, como cuerpo colegiado, le corresponde la facultad de fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa metropolitana del gobierno distrital metropolitano. Esta disposición se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el literal d) del artículo 88 del mismo cuerpo normativo. Por tanto, la competencia que se asigna a los concejales como miembros integrantes del Concejo Municipal debe ser ejercida por intermedio de dicho cuerpo colegiado. Por tal motivo, sugiero una redacción como la que sigue para el primer párrafo del indicado artículo:

“Artículo... Ejercicio de la fiscalización. - El ejercicio de la facultad de fiscalización es competencia exclusiva del Concejo Metropolitano, de conformidad con lo previsto en el literal l) del artículo 87 del COOTAD, para lo cual las y los concejales podrán instrumentar esta atribución de manera individual o conjunta, en cualquier momento y comprenderá las siguientes acciones:”



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

Para la letra **a)** del mismo artículo se debe tomar en cuenta que los requerimientos de información deben realizarse respetando los principios de jerarquía y coordinación administrativa, así como la estructura orgánica aprobada en el Estatuto del GAD DMQ mediante Resolución de Alcaldía No. ADMQ 007-2024 de 05 de febrero de 2024, por lo que se recomienda que los mismos sean dirigidos a la máxima autoridad de la correspondiente dependencia, entidad, agencia o unidad ejecutora del GAD DMQ, cuyas actuaciones sean objeto de fiscalización, para que en el ámbito de sus competencias puedan canalizar el requerimiento realizado. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el ejercicio de la fiscalización no debe generar gastos que no hayan estado presupuestados a pretexto de la generación de informes. Por ello, se recomienda incluir el siguiente texto:

“El requerimiento de información debe realizarse: a.1. Dentro del ámbito de las competencias de la entidad requerida. a.2. No se podrá obligar a construir información inexistente o solicitar elaboración de informes o habilitantes a los servidores, funcionarios o entidades que no hayan sido parte en los procesos o actuaciones objeto de fiscalización. a.3. La elaboración o levantamiento de la información no implicará erogación de recursos públicos no previstos en el presupuesto.”

En la letra **b) Inspección de campo** sugiero reemplazar las palabras “*están en la obligación de*” por la palabra “*deberá*”. Al mismo tiempo, con el objeto de facilitar las inspecciones señaladas, sugiero incluir al final el siguiente texto: “*Para este efecto, cuando corresponda, por razones de seguridad física, seguridad industrial, seguridad ocupacional, continuidad de las operaciones, mantenimiento, se coordinarán los días y horas adecuadas para dichas inspecciones.*”

En la letra **c) Comparecencias**, se debe considerar lo establecido en los literales l) y d) del artículo 87 y literal d) y c) del artículo 88 del COOTAD, por lo que se propone el siguiente texto:

“c) Comparecencias: Son convocatorias realizadas por el Pleno del Concejo o por las y los presidentes de las comisiones para que los funcionarios competentes en el tema objeto de la fiscalización intervengan en las sesiones con la finalidad de ampliar o aclarar la información y/o informes remitidos. En caso de imposibilidad justificada se podrá delegar a una o un funcionario.”

Respecto a la letra **e) Conocimiento del Pleno**, es necesario contar con un procedimiento claro, ordenando y que evite conflictos entre comisiones al momento la realización del ejercicio de fiscalización, por lo que sugiero incorporar el siguiente texto:

“A pedido de las y los concejales o de la o el Alcalde Metropolitano, cualquier proceso



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

de fiscalización podrá ser conocido y resuelto, en última y definitiva instancia, por el Pleno del Concejo Metropolitano.

En los casos definidos en las letras a), c) y d), la respuesta o la comparecencia de la máxima autoridad de la entidad fiscalizada será personal e indelegable, salvo casos particulares comunicados con al menos veinte y cuatro (24) horas de antelación. En los demás casos, podrán comparecer funcionarios de cada entidad con conocimiento específico en el tema objeto del proceso de fiscalización.

Cuando coincidan en el mismo día más de una convocatoria a inspecciones de campo, comparecencias o mesas de trabajo, la máxima autoridad de la entidad fiscalizada deberá priorizar su asistencia a la Comisión cuya competencia corresponda a su área de especialidad y podrá delegar el resto de convocatorias a una o un funcionario con conocimiento específico en el tema objeto de la fiscalización.”

En vista de que la normativa sobre fiscalización en el ámbito del GAD del Distrito Metropolitano de Quito se circunscribe a la base normativa ampliamente recogida en estos comentarios, sugiero eliminar también la letra **f)** de este artículo que señala: “*f) Además de las establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.*”.

4. En el artículo **Solicitud y recopilación de información** considero pertinente realizar algunas aclaraciones y precisiones en el texto, con el objetivo de que se gane orden en el procedimiento. Por ello, en el primer párrafo se debería incluir que la solicitud de información debe realizarse de manera formal y por escrito y a la máxima autoridad de las dependencias objeto de fiscalización, por lo que el texto quedaría del siguiente modo:

“Artículo...: Solicitud y recopilación de información. Las y los Concejales solicitarán información de manera formal y escrita a la máxima autoridad de las dependencias, entidades, agencias o unidades ejecutoras que estén dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico del Distrito Metropolitano de Quito”.

En el segundo párrafo, sugiero incluir que la solicitud de información no puede ser facultativamente remitida a la Secretaría General del Concejo, sino de manera obligatoria, por lo que recomiendo eliminar las palabras “*y facultativamente*”.

Respecto del tercer párrafo, en caso de que los servidores o funcionarios no entreguen la información requerida se debe tener en cuenta que el Concejo Metropolitano y Concejales no poseen facultad sancionadora sobre los mismos. Las sanciones de carácter administrativo se establecen en la LOSEP y proceden sobre las causales expresamente previstas.

Adicionalmente, con el objeto de mantener concordancia con plazos establecidos ya en



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

otros cuerpos normativos, se sugiere modificar la redacción del último párrafo por el siguiente texto:

“La información será entregada en el término máximo de diez (10) días, que será extendido hasta por un término adicional de cinco (5) días, previo pedido debidamente justificado. La información deberá ser proporcionada por la máxima autoridad de cada dependencia, entidad, agencia o unidad ejecutora, bajo su propia responsabilidad, de forma escrita, clara, completa, precisa y organizada en el término estipulado, en cuyo caso se continuará con el proceso de fiscalización. En caso de no entregarse la información dentro del periodo de tiempo definido, se podrá solicitar la o el Alcalde disponga la entrega.”.

5. El artículo **Del Contenido del Informe de Fiscalización** requiere algunas precisiones, considerando que el Concejo Metropolitano no posee facultad sancionadora respecto de los servidores o funcionarios públicos. En este sentido las recomendaciones que se realicen en el seno del Concejo Metropolitano podrán incluir la solicitud de correr traslado con el informe a los diferentes entes de control para la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes al servidor o funcionario público fiscalizado, de ser el caso. A la vez, es conveniente precisar que el informe de fiscalización debe ser producto del trabajo de una comisión, por lo que sugiero reemplazar el texto actual por el siguiente:

“Artículo ...: Del Contenido del Informe de fiscalización: Con la información entregada, o sin ella, cuando no hubiera sido proporcionada por parte de los servidores, funcionarios o entidades públicas fiscalizadas, y cuando se identifique una posible existencia de responsabilidades administrativas, civiles culposas o indicios de responsabilidad penal, las y los concejales remitirán, para su conocimiento y resolución a la Comisión respectiva el referido informe de fiscalización, que deberá contener al menos los siguientes requisitos de forma:

- a) Antecedentes;*
- b) Descripción y análisis de la información entregada y/o recopilada;*
- c) Cumplimiento de actividades de sustanciación y respeto del debido proceso;*
- d) Conclusiones; y,*
- e) Recomendaciones.*

El Informe de la Comisión será sometido a votación. Si el informe es aprobado por mayoría de sus integrantes, la Comisión lo remitirá a la o el Alcalde, quien a su vez en el término de cinco (5) días, enviará dicho Informe a la Comisión de Mesa. Si el Informe no es aprobado por mayoría, éste se archivará.”.



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

6. Consecuentemente con lo anterior, recomiendo la inclusión del siguiente artículo:
“Artículo....: De la Comisión de Mesa: Una vez receiptado el Informe de Fiscalización por la Comisión de Mesa, este órgano colegiado, en el término de cinco (5) días verificará si se ha cumplido con el procedimiento previsto en esta Ordenanza y evaluará la pertinencia de remitirlo o no al Pleno del Concejo Metropolitano para su conocimiento, resolución y recomendaciones.”.

7. En cuanto a los artículos: **De la Notificación** y **De la Calificación**, de acuerdo a la presente propuesta y procedimiento planteado, se sugiere eliminarlos porque se están repitiendo con lo establecido en los artículos anteriores.

8. Dado el procedimiento propuesto en este oficio, considero modificar el artículo **Conocimiento del Informe de Fiscalización en el Pleno del Concejo** a fin de respetar el debido proceso y el derecho a la defensa contemplado en la letra b), número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, que preceptúa: "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:

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

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

Por lo señalado recomiendo reemplazar el artículo referido con el siguiente texto:

“Artículo Conocimiento del Informe de fiscalización en el Pleno del Concejo. En un término máximo de diez (10) días contados desde la notificación del informe de fiscalización, la o el Alcalde deberá incluir en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria o extraordinaria del Concejo Metropolitano el conocimiento y tratamiento del informe en referencia. La o el concejal proponente sustentará el informe de fiscalización; posteriormente la o el funcionario fiscalizado ejercerá su derecho a la defensa. Cada intervención tendrá el tiempo máximo de treinta (30) minutos, prorrogables por decisión de la o el Alcalde Metropolitano. En caso de que exista más de una o un concejal proponente se deberá nombrar entre ellos a una o un concejal ponente.”

9. Como consecuencia del procedimiento planteado en este oficio, es necesario modificar también el artículo de **Resolución del Informe de Fiscalización**, por lo que sugiero reemplazarlo con el siguiente texto:

“Artículo ...: 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 con mayoría absoluta o no del informe de fiscalización. En caso de ser aprobado, el Concejo Metropolitano solicitará a la o el Alcalde el cumplimiento de las recomendaciones correspondientes. De no ser aprobado, se dispondrá el archivo del



Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1085-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2024

informe de fiscalización.”.

10. Por razones que fueron ampliamente expuestas por mi persona al momento de expedir la ordenanza metropolitana Nro.058-2023, sancionada el 29 de mayo del año 2023, en la que se excluyó a los concejales de los directorios de las empresas públicas municipales, así como por necesidad de cumplir con lo establecido en el segundo inciso del artículo 322 del COOTAD, que requiere que el proyecto de ordenanza se refiera a una sola materia, así como con el objetivo de garantizar la independencia de funciones y la no interferencia en las atribuciones del Ejecutivo municipal, recomiendo eliminar del proyecto planteado los artículos denominados “**De la notificación de la convocatoria con el orden del día de los directorios de las empresas públicas metropolitanas**” y “**De la asistencia a Directorios**”.

11. Finalmente, se sugiere eliminar del proyecto la **Disposición Reformatoria** ya que este procedimiento se encuentra actualmente previsto en el artículo 60 de la Ordenanza Nro. 063-2023, sancionada el 06 de noviembre de 2023, que establece el procedimiento parlamentario.

Particular que comunico para fines pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Pabel Muñoz López
ALCALDE METROPOLITANO
ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Copia:

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

