

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

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

ASUNTO: Informe jurídico 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"

De mi consideración:

En atención al Oficio Nro. GADDMQ-DC-BBJF-2024-0223-O de fecha 10 de abril de 2024 y Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0517-M de fecha 14 de marzo de 2024, a través del cual, la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, indica: "(...) *me permito certificar 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. (...)"; me permito manifestar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES:

1.1. En sesión ordinaria Nro. 018, desarrollada el 11 de marzo de 2024, la Comisión de Planificación Estratégica resolvió (Resolución No. SGC-ORD-017-CPE-003-2024):

"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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

FACULTAD DE FISCALIZACIÓN DE LAS Y LOS CONCEJALES, COMO UN TÍTULO II".

1.2. La Secretaría General del Concejo puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana, el texto del mencionado proyecto de Ordenanza, mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0517-M de 14 de marzo de 2024.

2. COMPETENCIA:

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente Pronunciamiento jurídico, de conformidad a las atribuciones establecidas en el literal b) del numeral 1.4.1.3.2. del 1.4. Procesos Adjetivos, del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, emitido mediante Resolución Nro. ADMQ-007-2024, de 05 de febrero de 2024, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, además de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano según oficio Nro. 013/FAS, de 05 de diciembre de 2023.

3. ANÁLISIS JURÍDICO:

En función de los antecedentes descritos, puestos en conocimiento de esta dependencia por parte de la Secretaría General del Concejo Metropolitano, cabe indicarse que, para la emisión de este informe jurídico, no se cuenta con informes técnicos que permitan conocer de manera detallada el alcance de las disposiciones planteadas en el proyecto de ordenanza.

3.1. SOBRE LA COMPETENCIA DEL CONCEJO METROPOLITANO:

3.1.1. El artículo 266 de la Constitución determina: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. (...)”*.

3.1.2. De la misma manera, el artículo 238 de la Constitución determina que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales,*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

3.1.3. En concordancia con lo expuesto, el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece que: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria (...) La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley (...)”.*

3.1.4. En cuanto a la facultad legislativa, el artículo 240 de la Constitución dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)”*, asimismo, el COOTAD en los artículos 87 y 322, establece:

- *“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...)”.*

- *“Art. 322.- Decisiones legislativas. - Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.*

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. (...)”.

3.1.5. Al tenor de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el número 1 del artículo 8, se establece que es facultad del Concejo Metropolitano decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

3.2. SOBRE LA FISCALIZACIÓN:

La fiscalización en un ámbito general, constituye un proceso mediante el cual se supervisan y controlan las gestiones, operaciones, o el uso de los recursos, habitualmente en el ámbito público, no obstante, también puede aplicarse en el ámbito privado. Su objeto principal es verificar que las actividades se realicen de acuerdo con las normas establecidas, garantizando la legalidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la gestión de los recursos o en el cumplimiento de los objetivos planteados. La fiscalización puede ser realizada por entidades gubernamentales, como contralorías o auditorías internas, así como por entidades independientes, con el fin de promover la rendición de cuentas y advertir posibles irregularidades o malversación de fondos.

Los resultados de las investigaciones en el sector público o privado se exponen en una serie de informes, que proponen las actuaciones necesarias que habrá que adoptar, dependiendo de cada caso. [1]

3.2.1. LA FISCALIZACIÓN SEGÚN LA DOCTRINA:

Para algunos autores, la fiscalización pública tiene como objeto principal advertir y detectar posibles malas prácticas, corrupción, abuso de poder y otras irregularidades en la administración pública, lo cual se considera primordial para asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios y garantizar el correcto uso de los recursos del Estado.

Uno de los autores que ha abordado el concepto de fiscalización pública es Luis Rodríguez Morán, que define la fiscalización pública como *"el conjunto de actividades y acciones que llevan a cabo los órganos de control para verificar el cumplimiento de la legalidad, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la administración pública"*. [2]

3.2.2. PRINCIPIOS DE LA FISCALIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO:

En el Ecuador, los principios fundamentales que guían la fiscalización en el sector público incluyen:

- Legalidad: La fiscalización se realiza en estricto apego a la normativa legal vigente, garantizando que todas las acciones estén fundamentadas en la ley.
- Transparencia: Se promueve la apertura y la accesibilidad de la información relacionada con la gestión de los recursos públicos, permitiendo que los ciudadanos y las entidades interesadas puedan conocer y evaluar dicha gestión.
- Rendición de cuentas: Los responsables de la gestión de los recursos públicos están

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

obligados a informar de manera clara y precisa sobre sus acciones, resultados y decisiones, asumiendo la responsabilidad de sus actuaciones ante la ciudadanía y los órganos de control.

- Eficiencia: Se busca optimizar el uso de los recursos públicos, garantizando que estos se utilicen de manera eficiente y que se obtengan los resultados esperados en función de los objetivos establecidos.

- Eficacia: La fiscalización se orienta a asegurar que las acciones y políticas públicas implementadas logren los resultados deseados y contribuyan al cumplimiento de los objetivos institucionales y gubernamentales.

- Independencia: Los órganos encargados de la fiscalización actúan de manera autónoma e imparcial, sin influencias externas que puedan comprometer su objetividad y neutralidad en el ejercicio de sus funciones.

3.2.3. LA FISCALIZACIÓN EN EL ECUADOR:

En Ecuador, la fiscalización pública se lleva a cabo a través de varios mecanismos y entidades. Algunas de las principales formas en que se realiza la fiscalización pública en el país son:

- Contraloría General del Estado: La Contraloría General del Estado es el principal órgano de control fiscal en Ecuador. Se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos y la gestión administrativa de las entidades estatales, así como de promover la transparencia y la rendición de cuentas.

- Asamblea Nacional: La Asamblea Nacional de Ecuador tiene la responsabilidad de ejercer el control político sobre el poder ejecutivo y otras entidades públicas. A través de comisiones parlamentarias y otras instancias, la Asamblea realiza investigaciones y auditorías para fiscalizar la gestión gubernamental.

- Auditorías internas y externas: Las entidades públicas en Ecuador también están sujetas a auditorías internas y externas, que pueden ser realizadas por organismos especializados o por firmas de auditoría privadas. Estas auditorías tienen como objetivo evaluar la eficiencia, eficacia y legalidad de la gestión de los recursos públicos. [3]

En conclusión, la fiscalización pública en el Ecuador se lleva a cabo a través de una combinación de mecanismos gubernamentales, judiciales y de auditoría, con el fin de garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y promover la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

3.2.4. LA FISCALIZACIÓN MUNICIPAL:

La fiscalización pública Municipal se lleva a cabo a través de varios mecanismos y entidades dentro del ámbito local. Algunas de las formas en que se realiza la fiscalización pública a nivel Municipal incluyen:

- Contraloría Municipal: Dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, existe una Contraloría Municipal interna, encargada de supervisar la gestión administrativa y financiera de la entidad local. Esta entidad realiza auditorías y controles internos para verificar el cumplimiento de la normativa, objetivos y políticas establecidas.
- Auditorías externas: Algunos Municipios contratan servicios de auditoría externa a empresas especializadas para evaluar la gestión financiera y administrativa. Estas auditorías son realizadas por entidades independientes y tienen como objetivo ofrecer una evaluación imparcial del entorno financiero y administrativo de la institución.
- Control político: Los concejos municipales tienen la responsabilidad de ejercer control político sobre la gestión del Alcalde y de la Administración Municipal. A través de comisiones de fiscalización u otros mecanismos, los concejales pueden realizar investigaciones y solicitar informes sobre la gestión de los recursos y el cumplimiento de las políticas municipales.
- Participación ciudadana: La ciudadanía desempeña un papel importante en la fiscalización pública municipal a través de mecanismos de participación ciudadana, como el control social, la presentación de denuncias o la intervención en procesos de veeduría ciudadana. Estos elementos permiten que los ciudadanos monitoreen y denuncien posibles irregularidades en la gestión municipal.

En conclusión, la fiscalización Municipal se lleva a cabo a través de una combinación de mecanismos internos y externos, así como la participación ciudadana, con el objeto de asegurar la transparencia, la legalidad, la eficiencia y la eficiencia en la gestión de los recursos y servicios municipales.

3.2.5. TIPOS DE FISCALIZACIÓN:

Existen varios tipos de fiscalización pública, que se pueden clasificar de diversas maneras según el enfoque o el ámbito de aplicación. Aquí te presento algunos de los tipos más comunes:

- Fiscalización Financiera: Se centra en la revisión de la gestión económico-financiera de

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

las entidades públicas, incluyendo el manejo de los fondos públicos, el cumplimiento de normativas contables y la correcta ejecución presupuestaria.

- Fiscalización Legal: Se enfoca en verificar el cumplimiento de las leyes, regulaciones y normativas vigentes por parte de las entidades y funcionarios públicos.

- Fiscalización de Gestión: Se orienta a evaluar la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos, así como el logro de los objetivos y resultados esperados por parte de las entidades gubernamentales.

- Fiscalización Ambiental: Se encarga de verificar el cumplimiento de las normativas ambientales por parte de entidades públicas y privadas, así como el impacto ambiental de proyectos y actividades gubernamentales.

- Fiscalización Social: Involucra la participación ciudadana en la supervisión y control de las acciones y políticas públicas, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción.

- Fiscalización Tributaria: Se centra en el control y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de contribuyentes y entidades sujetas a impuestos, así como la correcta recaudación y administración de los recursos tributarios por parte de las autoridades fiscales.[4]

Estos son solo algunos ejemplos de los tipos de fiscalización pública que se pueden encontrar, y en la práctica pueden existir variantes o combinaciones de estos enfoques dependiendo del contexto y las necesidades específicas de cada país o entidad gubernamental.

3.3. SOBRE EL PROYECTO DE ORDENANZA:

3.3.1. El artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: “(...) *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 (...)*”.

3.3.2. El artículo 29 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, establece: “(...) *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 (...)*”.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

3.3.3. El artículo 83 del mismo cuerpo normativo, establece: “(...) *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 (...)*”.

3.3.4. El artículo 86 del COOTAD, dispone: “(...) *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 (...)*”.

3.3.5. El artículo 87 del COOTAD establece: “(...) *Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: 1) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa metropolitana del gobierno distrital metropolitano, de acuerdo con lo previsto en este Código (...)*”.

3.3.6. El artículo 88 ibídem, respecto de las atribuciones de los Concejales o Concejalas Metropolitanas, señala:

“d) La fiscalización de la gestión del Alcalde Metropolitano de conformidad con este Código y la ley”.

3.3.7. El artículo 16 de la Resolución No. C 074 de 04 de marzo de 2016, determina: “(...) *La facultad de fiscalización del Concejo Metropolitano y de las concejalas y concejales consiste en el seguimiento, supervisión, control y vigilancia del cumplimiento de políticas pública, planes, programas, proyectos, objetivo y normas de manejo de los recursos públicos y del cumplimiento de las reglas y procedimientos establecidos en la leyes y ordenanzas para la administración metropolitana; además refiere que 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 necesario, así como recibir las facilidades del caso, para realizar las inspecciones de campo (...)*”.

3.3.8. El artículo 8 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, describe las atribuciones del Concejo Metropolitano, entre las cuales determina: (...) 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*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana ...)”.

3.3.9. De acuerdo a la normativa expuesta, el Concejo Metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; puntualizando que el ejercicio de la fiscalización lo pueden ejercer los concejales y concejalas respecto de la gestión del ejecutivo.

3.3.10. El proyecto normativo en análisis tiene por objeto, establecer el mecanismo efectivo de fiscalización, como atribución de los concejales del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acciones administrativas, con el objeto de supervisar, controlar, vigilar, revisar, inspeccionar y evaluar el cumplimiento de las políticas públicas, principios de la actividad administrativa pública, planes, proyectos, manejo de los recursos públicos, cumplimiento de normas y procedimientos a todos los servidores públicos y a todas las entidades, que estén dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico del Municipio del Distrito Metropolitano Quito.

3.3.11. Ahora bien, se sugiere que en la propuesta de ordenanza se defina cuál sería el alcance de la facultad de fiscalización; y cuáles serían los mecanismos para ejecutarla.

De otra parte, es necesario que el proyecto de ordenanza se encuentre en armonía con la legislación nacional vigente, toda vez que existen otros entes y organismos como Contraloría General del Estado, Quito Honesto, Auditorías internas, quienes en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercen funciones de control, fiscalización y tienen facultad para establecer responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal, según el caso.

En este sentido, las disposiciones contempladas en el Proyecto de Ordenanza deben encontrarse acordes a los principios constitucionales, entre ellos el derecho a la defensa, debido proceso y prohibición de doble juzgamiento.

3.3.12. El artículo 87 del COOTAD establece: “(...) *Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: m) Decidir la remoción, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, del alcalde o alcaldesa o del vicealcalde o vicealcaldesa y de las concejalas o concejales que hubieren incurrido en una de las prohibiciones previstas en este Código y en el estatuto de autonomía, garantizando el debido proceso (...)*”;

Así mismo, el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado determina: “(...) *Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

que dependa el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas.

Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros.

La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General del Estado competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días.

*Para la imposición de sanciones provenientes de los exámenes de auditoría, **no será necesaria la instauración de un sumario administrativo en la entidad empleadora**". (énfasis agregado)*

En ese sentido, de la revisión del proyecto de Ordenanza propuesto se observa que entre las disposiciones planteadas se contempla la posibilidad de solicitar la aplicación de sanciones administrativas e incluso la remoción del servidor público fiscalizado, procedimiento que podría contrariar lo preceptuado en el último inciso del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ya que para la determinación de responsabilidades administrativas, civiles o penales, no es necesaria la instauración de un sumario administrativo.

Al respecto, es menester señalar que el Concejo Metropolitano, de acuerdo a las disposiciones contempladas en la Ley, no posee facultad sancionadora respecto de los servidores municipales en general, a excepción de la facultad establecida en el artículo 332 del COOTAD.

En consecuencia, a fin de observar lo preceptuado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador que establece: "(...) *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 la ley (...)*; se recomienda revisar el alcance y viabilidad de la solicitud de sanciones administrativas propuestas.

3.3.13. Por otra parte, es menester señalar que con la expedición de la Ordenanza

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

Metropolitana 058-2023 de 29 de mayo de 2023, que reforma el Libro I.2, Título V, Capítulo I, Sección II, se sustituyó el artículo 143 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, modificando la conformación de los Directorios de las empresas públicas metropolitanas y excluyendo a las y los concejales de la integración de éstos.

Se constata que el proyecto de ordenanza prevé disposiciones respecto de la convocatoria obligatoria por parte de los Directorios de las empresas públicas metropolitanas a las y los concejales, con la finalidad de que éstos puedan asistir a cualquier sesión de Directorio de las empresas públicas con voz y sin voto; lo cual constituye una materia distinta al ámbito de fiscalización, debiéndose para el efecto prever el cumplimiento de lo establecido en el segundo inciso del artículo 322 del COOTAD.

3.3.14. Por lo tanto esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el proyecto de ordenanza contempla los aspectos previstos en la normativa precedente; no obstante, se considera pertinente, en atención al análisis expuesto, realizar algunas observaciones a su contenido.

4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA:

Una vez revisado el proyecto de ordenanza, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se derivan las siguientes observaciones:

- En el título y artículo 1 del proyecto de ordenanza, se sugiere colocar de manera precisa lo que se va a reformar, puesto que el Libro I.1. se refiere a: “DE LA INTEGRACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DE LAS COMISIONES; mismo que en el TÍTULO II, trata respecto “DE LAS SESIONES DEL CONCEJO METROPOLITANO Y DE LAS COMISIONES”, así como en el TÍTULO III trata “DEL DEBATE EN EL PLENO DEL CONCEJO METROPOLITANO Y EN LAS COMISIONES”, los cuales fueron agregados con la Ordenanza Metropolitana Nro. 063-2023; por lo que se sugiere se considere la consecución de los títulos, a fin de que el proyecto normativo se encuentre sujeto a lo dispuesto en el artículo 322 del COOTAD.

- En el literal a) del artículo: “*Ejercicio de la fiscalización*”, se sugiere delimitar que la información que se requiera a las entidades municipales objeto de la fiscalización, deberá ceñirse al ámbito de competencias y atribuciones de éstas.

- En el literal c) del artículo: “*Ejercicio de la fiscalización*”, se sugiere analizar la pertinencia de implementar que la comparecencia a las convocatorias pueda realizarse por medio de un delegado en caso de no encontrarse la autoridad nominadora.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

- En el inciso segundo del artículo: *“solicitud y recopilación de información”*, se sugiere eliminar la frase *“facultativa”*, puesto que, a fin de llevar un control adecuado del flujo de información, se estima necesario que las solicitudes de información se deban poner en conocimiento de la Secretaría General de Concejo.

- En el tercer inciso del artículo: *“solicitud y recopilación de información”*, se sugiere revisar la redacción en cuanto la aplicabilidad de la figura de fuerza mayor o caso fortuito, puesto que ésta tiene una naturaleza declarativa, por lo que se debe prever que las disposiciones relacionadas con el tiempo que se concederá al funcionario para presentar la información requerida se encuentre acorde a los preceptos constitucionales establecidos en el numeral 7, literal b, del artículo 76 de la Carta Magna que establecen como parte de los derechos de tutela efectiva y debido proceso: *“Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa”*.

- Se sugiere revisar el artículo: *“De la Notificación de la Convocatoria con el Orden del día de los Directorios de las Empresas Públicas Metropolitanas”*, puesto que esta disposición constituye otra materia de la codificación del Código Municipal, debiéndose para el efecto prever el cumplimiento de lo establecido en el segundo inciso del artículo 322 del COOTAD que prevé: *“(…) 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. (...)”*.

- Finalmente, respecto de la determinación de sanciones por infracciones que hace referencia el proyecto de ordenanza; así como el procedimiento señalado en los artículos *“Del informe de fiscalización”* y *“resolución del informe de Fiscalización”* y puesto que el Concejo Metropolitano no posee la facultad sancionadora, toda vez que aquello se encuentra establecido en la esfera de atribuciones de otros entes u organismos de control, conforme se ha señalado en el análisis de este informe, se sugiere revisar su alcance.

5. PRONUNCIAMIENTO:

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, es el Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, el competente para expedir la *“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA 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”*, al tenor de lo establecido en los artículos 240 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 7, 87, letra a); 88 letra b); y, 322 del Código Orgánico de

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

5.2. De conformidad con el análisis expuesto, y las disposiciones establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y demás normativa aplicable, el proyecto normativo regula la facultad de fiscalización que poseen los señores Concejales y Concejales. No obstante, esta atribución debe guardar armonía con lo establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, a fin de no exceder las facultades establecidas en la Ley.

5.3. Como se advierte en este informe, para el análisis efectuado no se ha contado con los insumos técnicos necesarios para conocer el alcance de las disposiciones propuestas y su sustento; por lo que, la Procuraduría Metropolitana ha efectuado una revisión del contenido del proyecto de ordenanza y ha emitido observaciones al texto, que se adjuntan a este informe.

5.4. Las observaciones planteadas constituyen meras recomendaciones, cuya conveniencia corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes y relacionadas al ámbito de la ordenanza; así como a la Comisión a cargo de la tramitación de este proyecto de ordenanza, quien determinará su aplicación, de estimarlo pertinente.

[1] Según diversos autores, como Pérez, R. (2018), García, J. (2019), y Martínez, L. (2020)

[2] Luis Rodríguez Morán

[3] iniciativatpa.org - Informe-Subnacional-Ecuador – 2013

Página Web Contraloría General del Estado

[4] Fiscalización y control de los recursos públicos – Carlos Santiso

"La fiscalización de los recursos públicos: un enfoque desde la teoría del control" de José María Díaz Nafría.

"Rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos" de José Luis Iglesias Buhigues

Particular que informo para los fines pertinentes.

Atentamente,

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

Documento firmado electrónicamente

Srta. Abg. Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez
**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL, SUBROGANTE
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
GENERAL**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-0517-M

Anexos:

-
o_de_ordenanza_que_incorpora_la_facultad_de_fiscalizaciOln_de_las_y_los_concejales(26-02-2024).docx
- proyecto_de_ordenanza_que_incorpora_la_facultad_de_fiscalizaciOln_de_las_y_los_concejales.
P.M.docx

Copia:

Sr. Dr. Fausto Andrés Segovia Salcedo
**Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO**

Sr. Dr. Juan Diego Jácome Ordoñez
**Funcionario Directivo 5
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO**

Srta. Abg. Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez
**Funcionario Directivo 7
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**

Sr. Abg. Marcelo Patricio Ruiz Díaz
**Servidor Municipal 10 - Analista Jurídico
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**

Sra. Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez
**Subprocuradora de Asesoría General
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1581-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2024

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Marcelo Patricio Ruiz Díaz	mr	PM-SAG	2024-03-19	
Aprobado por: Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez	ls	PM-SAG	2024-04-15	

