

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 32-2024

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

Proponente: Pabel Muñoz López, Alcalde Metropolitano

Nombre del Proyecto: "PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TITULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1328-OF de 5 de julio de 2024, el señor Alcalde Metropolitano, puso en conocimiento de la Secretaria General del Concejo la iniciativa del "PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TITULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA", con el fin de que se proceda con la calificación de la misma y el trámite correspondiente.

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-2024-1935-O de 5 de julio de 2024, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 67.57 del Código Municipal, a fin de que la procuraduría emita el informe no vinculante.

1.3. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1334-OF de 8 de julio de 2024, el señor Alcalde Metropolitano, puso en conocimiento de la Secretaria General del Concejo que, se deja sin efecto el oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1328-OF de 5 de julio de 2024, antes referido.

1.4. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1335-OF GADDMQ-SGCM-2024-1935-O de 8 de julio de 2024, el señor Alcalde Metropolitano, puso en conocimiento de la Secretaria General del Concejo que en aplicación a lo dispuesto en los artículos 67.51, 67.52 y 67.56 del Código Municipal, asume la iniciativa legislativa para el tratamiento del "PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TITULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA".

1.5. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1971-O de 8 de julio de 2024, la Secretaría General del Concejo, puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana el oficio No. GADDMQ-AM-2024-1334-OF de 8 de julio de 2024, puesto en conocimiento por el señor Alcalde Metropolitano.

1.6. La Secretaría General del Concejo, remite a la Procuraduría Metropolitana, el texto del mencionado proyecto de Ordenanza, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1970-O de 08 de julio de 2024, solicitando a la Procuraduría Metropolitana que en aplicación a lo dispuesto en el artículo 67.57 del Código Municipal, emita el informe no vinculante.

Con estos antecedentes, la Procuraduría Metropolitana emite este “Informe Jurídico No Vinculante” en el cual se realiza el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe “No Vinculante”, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza Nro. 063-2023 que reformó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme consta del oficio Nro. 013/FAS de 05 de diciembre de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y lo señalado en el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

De la revisión del proyecto de ordenanza denominada “*PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA*”, se puede determinar lo siguiente:

3.1 En la “*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*”, el proyecto de Ordenanza remitido se encuentra motivado con base a las competencias que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de prestar los servicios y ejecutar las obras ya sea mediante gestión directa o delegada; y, la gestión delegada comprende la delegación a otros niveles de gobierno, entre diversos gobiernos autónomos descentralizados, con la comunidad a través de empresas de economía mixta, a través de la economía social y solidaria; y, a la iniciativa privada.

Señalando además que, desde que entró en vigencia el Régimen para la Atracción de Inversiones a través de las Asociaciones Público - Privadas (Ley APP), se ha visto la necesidad de establecer un marco institucional para la aplicación de estas gestiones, por lo cual, al tener el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como su principal instrumento de planificación al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), así como a un conjunto de instrumentos sectoriales e

institucionales que norman y definen los objetivos y metas que persigue la ciudad en diferentes ámbitos como es el social, infraestructura, seguridad, servicios públicos, entre otros, y que son con los que se define la voluntad pública en la que deben enmarcarse las actuaciones públicas, particularmente las relacionadas a la inversión de recursos municipales; por lo cual, es necesario que estas decisiones administrativas se plasmen en una Ordenanza Metropolitana, cuyo objetivo sea introducir en el Código Municipal, disposiciones claras y precisas respecto a los momentos y forma de actuación del Consejo Metropolitano en sus facultades de aprobación en el ciclo de proyectos APP, así como de las capacidades y competencias del Ejecutivo Metropolitano en el desarrollo y gestión de este tipo de proyectos.

3.2. Dentro de los “*CONSIDERANDOS*” del proyecto de Ordenanza, se ha delineado las competencias, atribuciones y la facultad legislativa del GADDMQ, conforme se establece en la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), Código Orgánico Administrativo (COA), Ley para el Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo y su Reglamento; y en las Guías expedidas por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas.

3.3. El proyecto presenta un (1) artículo único en el cual se dispone que en el Libro I.2 “De la Organización Administrativa”, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se agregue luego del “Título XII”, el “Título XIII”, denominado: “ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA”.

El Título XIII que se incluiría en el Libro I.2 del Código Municipal, está conformado de: ocho (8) artículos; una (1) Disposición Reformatoria Única; y, una (1) Disposición Final.

3.4. De conformidad con lo que establece el artículo 67.55 del Código Municipal, se puede señalar que el proyecto de ordenanza hace referencia a una sola materia; y, el articulado incluido, guarda relación con la materia propuesta.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y demás normativa legal aplicable a la materia del proyecto en análisis.

4.1.1. El artículo 266 de la Constitución de la República del Ecuador, 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. (...)*”.

4.1.2. De la misma manera, el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, 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, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.*

4.1.3. En concordancia con lo expuesto, el artículo 5 del 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 (...)”.*

4.1.4. De igual forma, el Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización en las letras a), b), i) y s) del artículo 87 establecen las atribuciones del Consejo Metropolitano, esto es: *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; b) Regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor; (...) i) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas distritales, según las disposiciones de la Constitución, la ley y el estatuto de autonomía. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales; (...) s) Conocer y resolver los asuntos que sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa metropolitana”;*

4.1.5. El COOTAD en su artículo 274, dispone *“Responsabilidad.- Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio.*

Los usuarios de los servicios públicos prestados y de las obras ejecutadas por los gobiernos autónomos descentralizados serán corresponsables de su uso, mantenimiento y conservación. Se aplicarán modalidades de gestión que establezcan incentivos y compensaciones adecuadas a la naturaleza de sus fines.

Los gobiernos autónomos descentralizados deberán obligatoriamente zonificar la infraestructura de la prestación de los servicios públicos que sean proporcionados a la comunidad a fin de evitar desplazamientos innecesarios para acceder a ellos."

4.1.6. Por su lado, el artículo 283, contempla: "Art. 283.- (...) *Sólo de manera excepcional los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada. Esta delegación se realizará mediante acto normativo del órgano competente cuando el gobierno autónomo descentralizado respectivo no se encuentre en capacidad técnica y económica de gestionar directamente un servicio público o en caso de calamidad pública o desastre natural.*

La falta de capacidad técnica o económica para la gestión directa de un servicio público será debidamente justificada por la autoridad ejecutiva, ante el respectivo órgano legislativo local y la ciudadanía, en las condiciones establecidas en la Constitución, la Ley y de acuerdo con las regulaciones del órgano competente de la administración pública o Gobierno Central que tenga atribución legal en materia de competencias. La selección correspondiente deberá realizarse mediante concurso público con excepción de la delegación de las competencias de riego, agua potable y alcantarillado a organizaciones comunitarias".

4.1.7. Al tenor de lo señalado en la Ley Orgánica de Régimen del 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.

4.1.8. Es necesario señalar que, la Ley para el Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito señala que, el Concejo Metropolitano, es competente para: "*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*"; en concordancia con esto, el Código Municipal, reconoce al Concejo Metropolitano de Quito, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Sobre esta base legal y conforme se determina en el objeto del proyecto de ordenanza, a través de esta implementación en el Código Municipal se prevé regular la participación del Concejo Metropolitano de Quito en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y un gestor privado,

4.1.9. Este proyecto de ordenanza se sujeta a las disposiciones de la Ley APP y su Reglamento, en cuanto a la determinación de las cuatro fases del ciclo para los proyectos y su cumplimiento; para lo cual se debe contar con la debida aprobación del Concejo Metropolitano de Quito, en los momentos procedimentales; además, respecto a la declaratoria de interés público, las iniciativas privadas

elegibles, serán puestas a consideración del Concejo para la correspondiente declaración de interés público.

4.1.10. Por otro lado, se establece que el Alcalde Metropolitano, mediante resolución administrativa, determinará, la secretaría metropolitana sectorial y la empresa pública metropolitana, que ejecutarán las acciones correspondientes a las fases del ciclo general de proyectos establecidos en la Ley y su Reglamento, en razón de la especialidad de cada proyecto APP.

Con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley APP y su Reglamento, el Alcalde pondrá a consideración del Concejo Municipal el proyecto para que se resuelva la aprobación de la modalidad de gestión delegada y el inicio del concurso público.

4.1.11. La Disposición Reformatoria del proyecto, sustituye el artículo 3092 del Código Municipal, con el cual se establece que el GAD o el órgano administrativo competente, podrá autorizar el desarrollo de proyectos de estacionamientos bajo la superficie en bienes sobre los cuales tiene dominio el Municipio, tales como calles, plazas, parques, avenidas, pasajes y ejidos, ya sea por modalidad de proyectos APP o mecanismos asociativos a través de la empresa metropolitana pública correspondiente, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.

En consecuencia, el nuevo artículo, prevé que este tipo de proyectos, pueden ser autorizados bajo la modalidad de APP o mecanismos asociativos.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles o que se verían afectadas con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. La normativa vigente es compatible con las normas legales señaladas en éste proyecto de ordenanza; razón por la cual, no existe afectación constitucional ni legal al aprobarse el proyecto propuesto.

4.2.2. El artículo 67.50 del Código Municipal dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

4.2.2. El articulado señalado en el proyecto de ordenanza, guarda relación con la motivación establecida.

4.3. Observaciones sugeridas respecto al proyecto de ordenanza.

4.3.1 En el proyecto de Ordenanza, se han realizado varias observaciones con control de cambios.

4.4. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

Del texto propuesto en el proyecto de ordenanza se observa que no existe impacto económico para la implementación de éste.

V. 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, competente para debatir el *“PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA”*, 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, 85, 86 y 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); así como con lo señalado en los artículos 4 y 67.48 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

5.2. De igual manera se señala que la propuesta normativa se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano; y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, por lo cual, esta Procuraduría emite su Informe No Vinculante, y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en el artículo 67.57 y siguientes del Código Municipal.

5.3. El presente Informe no se refiere al contenido de carácter técnico; las observaciones expuestas constituyen meras recomendaciones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden tanto a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas, así como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe.

Atentamente,

Mgs. Paola Crespo Enríquez.

**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ**