

Fecha: 04 DIC 2018 Hora 10:33

Oficio No. AMC-SM-DC-2018
Quito, D.M., 03 NOV 2018
GDOC:

0300177
2018-184126

Nº. HOJAS - CUATRO -
Recibido por: [Firma]

Asunto/Referencia: Circular No. SGC-2018-135 de 06 de noviembre de 2018.

Abogado
Renato Delgado Merchán
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO (S)
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
Dirección: Palacio Municipal, entre Chile y Espejo
Presente.-

[Firmas manuscritas]

De mi consideración:

En atención a la disposición emitida mediante Circular No.SGC-2018-135 de 06 de noviembre de 2018, mediante la cual solicita: "(...) remitan sus observaciones al proyecto de Codificación Municipal, para conocimiento y análisis de la comisión en referencia.", al respecto me permito manifestar que:

1. Base Legal.

1.1. La Constitución de la República del Ecuador, señala:

"Artículo 133.- La leyes serán orgánicas y ordinarias.
Serán leyes orgánicas: (...)

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. (...)

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica." (Negrilla fuera de texto)

"Artículo 238.- 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales."

"Artículo 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.

151-0
Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales." (Negrillas fuera de texto)

Artículo 266.- 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.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales." (Negrillas fuera de texto)

1.2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala que:

"Artículo 5.- Autonomía.- 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. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades de normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

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.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales." (Negrilla fuera texto)

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

1.3. El Código Orgánico Administrativo, señala:

"Artículo 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima.- Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro.

Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada."

CAPÍTULO CUARTO
PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

"Artículo 29.- Principio de tipicidad.- Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley.

A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.

Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva."

CAPÍTULO TERCERO
PROCEDIMIENTO

"Artículo.- 248.- Garantías del procedimiento. El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará:

- 1.- En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.*
- 2.- En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.*
- 3.- El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*
- 4.- Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario."*

1.4. La Ley de Cultura, publicada en el Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016, en la Disposición Transitoria Vigésima dispone:

"En un plazo de un año desde la promulgación de la presente Ley, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, en el ámbito de sus competencias, implementarán las ordenanzas, normativa e instrumentos correspondientes para el cumplimiento de esta Ley, y emitirán o reformarán sus planes reguladores y régimen de sanciones municipales, de acuerdo a la presente Ley así como a los licenciamientos y política pública que para el efecto dicte el ente rector de la Cultura y el Patrimonio, a fin de conservar y proteger los bienes del patrimonio nacional."

1.5. La Ley de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993, dispone:

"Artículo 8.- Le corresponde especialmente al Concejo Metropolitano: (...)

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;"

"Artículo 27.- Aplicación de Sanciones.- El ejercicio de las atribuciones que la Ley de Régimen Municipal concede para aplicar sanciones será reglamentado por el Concejo Metropolitano mediante Ordenanza."

- 1.6. La Ordenanza Metropolitana No. 321, publicada en el Registro Oficial nro. 314 de 5 de noviembre de 2010, regula el ejercicio de la potestad sancionadora en el Distrito Metropolitano de Quito, en el Capítulo II, Título I, Del Régimen Administrativo para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora en el Distrito Metropolitano de Quito, establece:

"Artículo 4.- La Agencia Metropolitana de Control es el organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que ejerce las potestades y competencias previstas en este Título."

"Artículo 5.- "1. A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Podrá ejercer además, las potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.

2. La Agencia Metropolitana de Control, para el ejercicio de las potestades que tiene atribuidas, actuará a través de los órganos y con las funciones que le confiere el orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, procurando los mayores niveles de coordinación con todos los órganos y organismos de la Administración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

3. La Agencia Metropolitana de Control ostentará las prerrogativas de las que goza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y podrá contar, incluso, con el auxilio de la Fuerza Pública para la realización de su cometido.

4. La Agencia Metropolitana de Control actuará conforme a los procedimientos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano.

5. La Agencia Metropolitana de Control desarrollará sus funciones tanto mediante actuaciones propias como a través de la cooperación. Podrá adoptar acuerdos y convenios o contratos con otras entidades públicas y privadas, sin que esto implique delegación de la potestad sancionadora y de control."

SECCION 2

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

"Artículo 18.- Órganos competentes.- Los funcionarios decisores serán competentes para resolver acerca de la comisión de la infracción e imponer las sanciones administrativas y las multas coercitivas y más apremios establecidos en este Título y en el ordenamiento jurídico, previa instrucción y a solicitud del funcionario instructor competente de la Agenda Metropolitana de Control."

- 1.7. La Ordenanza Metropolitana No. 260, sancionada el 10 de junio de 2008, referente a las Áreas y Bienes Patrimoniales, establece en el Capítulo VII, Estímulos, Infracciones y Sanciones.

- 1.8. El Pronunciamiento del Procurador General del Estado, contenido en el oficio No. 00986 de 05 de octubre de 2018, en el cual señala:

"(...) se concluye que el principio de tipicidad de las infracciones administrativas previsto en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, debe ser entendido en armonía con la facultad normativa que constituye expresión de su autonomía política y que expresamente reconocen los artículos 5 y 7 del COOTAD, al habilitarles para dictar normas de carácter general en las materias de su competencia, a través de ordenanzas que se deben expedir observando el procedimiento reglado por el artículo 322 de mismo código.

Adicionalmente, respecto del gobierno autónomo del Distrito Metropolitano de Quito, lo expuesto guarda armonía con los artículos 87 letra a) del COOTAD y 8 numeral 4 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, norma ésta última que expresamente confiere al Concejo Metropolitano, atribución para dictar las ordenanzas que regulen el régimen sancionador en caso de infracciones a las normas distritales.(...)"

2. Análisis

Una vez que se ha revisado el texto del "Proyecto de Código Municipal", con relación a las funciones y competencias de la Agencia Metropolitana de Control, es preciso realizar algunas acotaciones de índole legal, ya que el 07 de julio de 2018, entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Nro. 031 de 07 de julio de 2017, el mismo que en las disposiciones derogatorias señala:

"PRIMERA.- Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.(...)"

"SÉPTIMA.- Deróguense los artículos 350 al 353 y el Capítulo Siete del Título Ocho del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y de Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre de 2010."

Con las disposiciones señaladas anteriormente, se deroga el procedimiento administrativo sancionador, contenido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así como en la Ordenanza Metropolitana No. 321 (la misma que se encuentra parcialmente vigente), estableciendo un nuevo procedimiento sancionador, el mismo que se aplica desde la vigencia del COA.

El cambio de normativa ha representado para la Agencia Metropolitana de Control y otras instituciones del Estado, un sin número de inconvenientes, debido a la falta de claridad de la norma y los inconvenientes en su aplicación.

La normativa emitida en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante la promulgación de ordenanzas metropolitanas, en el ejercicio de su facultad legislativa amparada en la Constitución de la República, deberá ser revisada y adaptarse a las nuevas disposiciones legales vigentes, de conformidad a lo señalado en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, que contiene el principio de tipicidad, con la finalidad de que las infracciones sean clasificadas en Leves, Graves y Muy Graves, y a cada una de ellas corresponda una sanción, la misma que deberá ser proporcional la falta cometida.

Con relación a la Ley de Cultura, en la cual se determinó el plazo de un año desde su promulgación para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajusten su normativa legal, con el propósito de que se cumpla su contenido, disposición que no se cumplió, la Ordenanza Metropolitana 260, establece un régimen de infracciones y sanciones que no están acorde a la normativa actual, en tal sentido deberá ser revisada y actualizada.

Con los antecedentes expuestos, me permito informar que, el texto puesto en mi conocimiento para su respectivo análisis y observaciones, no se ajusta a la normativa legal; ante lo señalado, es preciso actualizarla y ajustarla a los preceptos legales contenidos en el Código Orgánico Administrativo en vigencia.

Es propicia la ocasión para reiterar el compromiso de esta Institución para seguir trabajando de manera coordinada y dentro del marco de sus competencias en el desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito.

Atentamente,

Ab. David Chávez Llerena
SUPERVISOR METROPOLITANO (E)
GAD MDMQ AGENCIA DE CONTROL



ACCIÓN	RESPONSABLE	SIGLA UNIDAD	FECHA	SUMILLA
Elaboración	A. Andrade	CJ	21/11/2018	<i>[Handwritten signature]</i>
Revisión:	E. Jiménez	CJ	21/11/2018	<i>[Handwritten signature]</i>
Aprobación	C. Valencia	SM	21/11/2018	<i>[Handwritten signature]</i>