

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0171-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2019

Asunto: Informe Jurídico respecto a Proyecto de Resolución. Ref.: Exp. 2019-02030

Señor Abogado
Carlos Fernando Alomoto Rosales
Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Señor Secretario:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-0958-O, de 16 de agosto de 2019, a requerimiento de la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria (la «Comisión»), presento el siguiente criterio jurídico de carácter informativo (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el «Requerimiento») (énfasis añadido): *"La Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria, en sesión No. 005 ordinaria realizada el lunes 12 de agosto de 2019, luego de conocer el proyecto de Resolución en el marco del comercio justo y economía popular y solidaria; **resolvió**: solicitar a usted, remita su informe respecto del mencionado proyecto en el plazo de 8 días."*
2. Para atender el Requerimiento de la Comisión, este Informe se refiere a dos asuntos: (i) competencia del Concejo Metropolitano para conocer y aprobar el proyecto de Resolución en el marco del comercio justo, economía popular y solidaria (el «Proyecto»), y el procedimiento a observarse; y, (ii) análisis jurídico sobre el Proyecto.
3. Este criterio tiene una naturaleza meramente informativa, de conformidad con el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0171-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2019

A-005, del Alcalde Metropolitano.

3. Marco para el análisis jurídico

1. La Constitución de la República, en el art. 276, establece los objetivos del régimen de desarrollo. Por su parte, la Ley de Economía Popular y Solidaria, en su art. 1, define a la economía popular y solidaria.
2. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito («Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Espacial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, regula en el Libro III.1 “Del desarrollo económico, productividad, competitividad y economía popular y solidaria”, Título I, la responsabilidad social para el fomento del Distrito Metropolitano de Quito como un territorio sostenible y responsable.
3. La Resolución A-030, de 18 de octubre de 2016, declaró el compromiso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»), con el Comercio Justo, la Economía Popular y Solidaria, apoyando y promocionando la campaña “Ciudades y Pueblos Latinoamericanos por el Comercio Justo”.

4. Análisis y criterio jurídico

1. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia del Concejo Metropolitano para conocer y aprobar el Proyecto, y el procedimiento a observarse; y, (ii) análisis jurídico sobre el Proyecto.

4.1. Competencia y procedimiento para la expedición del Proyecto

1. El art. 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: "*Art. 226.- 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. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*"
2. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0171-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2019

vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

3. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.
4. El art. 86 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») establece que Concejo Metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. El art. 87 *ibidem*, establece las competencias que le corresponde a tal Concejo, destacándose específicamente para el Requerimiento, las que constan en las letras a) y d).[1]
5. El Proyecto busca declarar al mes de mayo como el mes de sensibilización y promoción del comercio justo, asunto de naturaleza especial o específico, que debería observar el procedimiento de una resolución del Concejo, cuyo procedimiento está regulado en el art. 323 del COOTAD, conviniendo excluir al art. 3 por las razones que se indican adelante.

4.2. Análisis jurídico sobre el Proyecto

1. En este apartado se hacen constar los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.
2. *Primero*, de conformidad con el art. 323 del COOTAD, las resoluciones o acuerdos de carácter especial o específico, serán aprobados en un solo debate por mayoría simple del órgano legislativo del correspondiente gobierno autónomo descentralizado que tiene la competencia para su expedición. En concordancia con ello, el art. 14 de la Resolución C 074, de 8 de marzo de 2016, establece que los proyectos de resoluciones del Concejo Metropolitano del GAD DMQ, deberán contener (i) los considerandos de carácter constitucional, legal, técnico, social y político, y (ii) el articulado propuesto. Al respecto debe estimarse:
 - a) El Proyecto contiene los considerandos de carácter constitucional y legal que lo sustentan, así como una mención a los técnicos, que hasta la fecha de emisión de este Informe no fueron remitidos a la Procuraduría Metropolitana; y,
 - b) En el articulado del Proyecto constan cinco artículos, cuatro disposiciones generales y una disposición final.
3. *Segundo*, respecto a los considerandos del Proyecto, se debería (i) considerar específicamente las normas que establecen la competencia del Concejo Metropolitano para conocer, y eventualmente, aprobar el Proyecto; (ii) mencionar únicamente los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que fundamentan y motivan el Proyecto, evitando los que no se relacionan con su objeto y ámbito; e, (iii) indicar específicamente que se trata de una Resolución del Concejo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0171-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2019

Metropolitano.

4. *Tercero*, respecto a los artículos del Proyecto, se debería considerar específicamente lo siguiente:

- a) En el art. 1 convendría indicar con el nombre completo a las entidades que se refiere, evitando abreviaciones que no han sido previamente definidas, por la ambigüedad que las mismas conllevan en el contexto de una disposición normativa;
- b) En el art. 2 convendría partir de la premisa que las entidades públicas emiten políticas públicas, que tienen como consecuencia una incidencia en la cultura de la ciudad, no podría, directamente, un órgano del GAD DMQ incidir en la cultura de la ciudad;
- c) Se menciona en el art. 3 que un porcentaje específico del presupuesto anual del GAD DMQ, tendría una destinación específica. Al respecto debe estimarse:
 - i) El art. 298 de la Constitución prohíbe las pre-asignación distintas a los asuntos allí enumerados, no constando en ellos, los relativos al comercio justo. El art. 99 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas («COPFP») es coincidente con la prohibición establecida en la norma constitucional;
 - ii) El contenido de este artículo no es de carácter especial o específico, contiene una disposición de carácter esencialmente general, al disponer una asignación específica del presupuesto general del GAD DMQ, de interés de todo el Distrito; y,
 - iii) Una disposición normativa de un Resolución del Concejo Metropolitano, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa reconocido en el art. 425 de la Constitución, no puede, de ninguna manera, contravenir disposiciones que consten en una Ordenanza Metropolitana. En efecto, no podría el artículo propuesto contener disposiciones que afectarían a los presupuesto del GAD DMQ que constan justamente en Ordenanzas Metropolitanas.
- d) El art. 4 tiene un contenido bastante similar al del art. 2, lo que permite sugerir a la Comisión, evaluar la necesidad mantener su texto o eliminarlo;
- e) La Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad, debería emitir un pronunciamiento técnico específico respecto al contenido del inciso primero del art. 5, en virtud de las responsabilidad que se busca asignar;
- f) La Constitución, en su art. 336, indica que el Estado impulsará el comercio justo, el que debería evitar toda forma de perjuicio a los derechos económicos de conformidad con el art. 335 *ibídem*. El inciso segundo del art. 5 debería tomar en cuenta en su texto la obligación de no perjuicio establecida en una norma de rango constitucional;
- g) La disposición general primera, no debería perder de vista la naturaleza del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0171-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2019

Comité Local de Promoción de Comercio Justo, el que no corresponde a un órgano administrativo *per se*, para la asignación de nuevas competencias distintas a las expresadas en su acto de creación; y,

- h) Cualquier obligación que contenga la erogación de gastos públicos deberá contar con una certificación presupuestaria de conformidad con los arts. 115 y 172 del COPFP. En ese sentido, convendría revisar la obligación que se establece en la disposición general cuarta, por las obligaciones específicas que se impone a órganos y entes del GAD DMQ.

5. Conclusiones

1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al asunto planteado, deja constancia de sus observaciones al texto del Proyecto para su consideración en la Comisión y, de ser el caso, en el Concejo Metropolitano.
2. Este informe no es vinculante para el Concejo Metropolitano, al cual le corresponde evaluar la oportunidad mérito y conveniencia de las decisiones que adopte en relación con el Proyecto. Así mismo, este informe no se refiere a asuntos de orden técnico o financieros sobre los cuales se deberían pronunciar los órganos competentes.

[1] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. “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; [...] d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares; [...]”.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUB PROCURADOR GENERAL

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0171-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2019

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2019-0958-O

Anexos:

- RESOLUCION 001-CDE.pdf

- GADDMQ-SGCM-2019-0958-O.pdf

Copia:

Señor

Luis Humberto Robles Pusda

Concejal Metropolitano