

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1165-O

Quito, D.M., 09 de mayo de 2020

Asunto: Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1616-O y la resolución Nro. 007-CA-2020 de la Comisión de Ambiente

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1616-O, de 6 de mayo de 2020, y la resolución Nro. 007-CA-2020, de 23 de abril de 2020, a requerimiento de la Comisión de Ambiente (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (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

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «Solicitar a Procuraduría Metropolitana elabora su informe y criterio jurídico respecto a los proyectos de ordenanza en referencia. [...] Dichos informes [...] deberán enfocarse en alimentar los proyectos de ordenanza y especificar si estos pueden unificarse o deben ser trabajados de forma separada, a fin de que, la Comisión puede reunirse en mesas de trabajo».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere al procedimiento que debe seguirse para tratar los proyectos de ordenanzas remitidos por los concejales Santiago Guarderas y Luis Robles, relativos, ambos, a reformas al libro IV.3 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito («Código Municipal»).

4. El Informe, en función de lo que dispone la letra c), del art. 13 de la Resolución C-074 del 2016, no se refiere, en específico, al contenido material de los proyectos de ordenanzas presentadas por los concejales Guarderas y Robles.

5. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1165-O

Quito, D.M., 09 de mayo de 2020

la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

3. Marco para el análisis jurídico

6. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

7. Por medio de la Ordenanza Metropolitana Nro. 0332, de 16 de marzo de 2011, se estableció, para el Distrito Metropolitano de Quito, el Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

8. El Código Municipal sancionado el 29 de marzo de 2019 y, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 902, de 7 de mayo de 2019, derogó expresamente a la Ordenanza Metropolitana Nro. 0332, de 16 de marzo de 2011, e incorporó las disposiciones normativas que contenía en su libro IV.3.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-RPL-2020-0065-O, de 21 de abril de 2020, el concejal Luis Robles, remitió a la Secretaría General del Concejo (la «Secretaría») el proyecto de «Ordenanza Metropolitana Reformativa al Libro IV.3 del Ambiente del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito relacionado al Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos» («Proyecto del concejal Robles»). Con oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1490, de 23 de abril de 2020, la Secretaría, luego de la revisión efectuada en razón del art. 13 de la resolución Nro. C-074 de 2016, remitió el Proyecto del concejal Robles a la Comisión de Ambiente, para su tratamiento de acuerdo con las reglas del procedimiento parlamentario.

10. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0230-O, de 15 de abril de 2020, el concejal Santiago Guarderas, remitió a la Secretaría el proyecto de «Ordenanza Reformativa a la Sección II del Capítulo VII, Título I, Libro IV.3 Del Ambiente del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el régimen de sanciones del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos» («Proyecto del concejal Guarderas»). Con oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1395-O, de 16 de abril de 2020, la Secretaría, luego de la revisión efectuada en razón del art. 13 de la resolución Nro. C-074 de 2016, remitió el Proyecto del concejal Guarderas a la Comisión de Ambiente, para su tratamiento de acuerdo con las reglas del procedimiento parlamentario.

4. Análisis y criterio jurídico

11. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere al régimen aplicable para el tratamiento de los Proyecto del concejal Guarderas y concejal Robles, relativos, ambos, a reformas al libro IV.3 del Código Municipal.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1165-O

Quito, D.M., 09 de mayo de 2020

12. El art. 226 de la Constitución de la República (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».

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

14. 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.

15. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:

- El COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
- De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,
- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

16. Particularmente, en relación a los deberes y atribuciones de la Comisión, se ha de considerar que, el art. I.1.48 del Código Municipal indica los deberes y atribuciones de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano, concretamente, respecto a la Comisión, indica (énfasis añadido): «Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Ambiente: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1165-O

Quito, D.M., 09 de mayo de 2020

normativos, políticas e incentivos tendientes a lograr una mejor calidad ambiental, la preservación y el uso responsable de los recursos naturales, la reducción de la contaminación, la preparación y capacitación ciudadana para la prevención de los riesgos naturales, e impacto ambiental y a regular toda actividad que sea perniciosa para el medio ambiente y que genere perjuicios a la salud humana. Estudiar, promover y coordinar acciones con otros organismos para que la población se capacite sobre los temas inherentes a esta comisión».

17. Los deberes y atribuciones constituyen las competencias que ejercen las diversas comisiones que conocieron el Proyecto. En efecto, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos encaminados a la reducción de la contaminación, preparación y capacitación ciudadana para la prevención de riesgos naturales e impacto ambiental.

18. Los dos Proyectos se refieren a asuntos de competencia de la Comisión al referirse al Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos. El Proyecto del concejal Robles, de una manera amplia, a casi la totalidad de las regulaciones del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos y, el Proyecto del concejal Guarderas, particularmente, a la modificación de las infracciones y sanciones administrativas de ese ámbito.

19. La decisión para la forma en la que pueden atenderse ambos Proyectos es de competencia de la Comisión, entendiéndose que es la instancia competente para su tramitación (art. 67 Código Orgánico Administrativo), pudiendo, por el art. I.1.48 del Código Municipal y el art. 13 de la Resolución C-074 del 2016, tramitarse en forma conjunta o separada, según lo defina la Comisión. En efecto, no existe en el régimen aplicable, norma específica que establezca como una Comisión del Concejo Metropolitano ha de proceder en caso de que dos proyectos o más de ordenanza se refieren a asuntos relacionados.

20. La Comisión debe estimar que, pese a que las dos iniciativas se refieren al Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano de Quito, el ámbito concreto al que se refieren difiere. Especialmente el Proyecto del concejal Guarderas únicamente se relaciona con asuntos del derecho sancionador administrativo (infracciones y sanciones administrativas relativas al Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos).

21. En calidad de asesoría, con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, y la decisión que puede tomar la Comisión, me permito indicar que, el derecho sancionador en el ámbito administrativo debe ser regulado con especial atención, particularmente en lo relacionado a los elementos estructurales de los tipos sancionatorios y la facultad sancionadora administrativa.

22. El Derecho administrativo sancionatorio es una regulación específica de un género más amplio, el derecho sancionatorio. Esta rama especializada del Derecho público, debido a la configuración, tiene una naturaleza dual, punitiva y, a la vez, administrativa. En efecto, el

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1165-O

Quito, D.M., 09 de mayo de 2020

derecho administrativo sancionatorio ha desarrollado su propia dogmática encargada de determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas, infracciones administrativas. En ese sentido, por la especial configuración, convendría que los Proyectos se atiendan en forma independiente.

5. Conclusiones

23. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye lo siguiente:

- En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Ambiente;
- La decisión sobre el tratamiento conjunto o independiente de los Proyectos del concejal Guarderas y concejal Robles corresponde a la Comisión, pudiendo, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, conocerse y tramitarse en forma conjunta o independiente; y,
- Por la especial configuración del derecho sancionador en el ámbito administrativo, sería recomendable que los Proyectos se tramiten de manera independiente.

24. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán los órganos competentes del GAD DMQ. En la oportunidad debida, dentro del procedimiento parlamentario, la Procuraduría emitirá su informe sobre el contenido material de los Proyectos, de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

25. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1616-O

Anexos:

- presentacion proyecto ordenanza gestión de residuos.pptx
- proyecto_de_ordenanza_sobre_reforma_a_regimen_de_sanciones_desechos_sólidos_mdmq_(version_2).pdf
- Resolución No. 007-CAM-2020 (1) firmada.pdf

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1165-O

Quito, D.M., 09 de mayo de 2020

Copia:

Señor
Juan Manuel Carrión Barragan
Concejal Metropolitano