

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2729-O

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

Asunto: Resolución No. 006-CCL-2021 de la Comisión de Codificación Legislativa

Señor Abogado
Isaac Samuel Byun Olivo
Secretario General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención a la resolución Nro. 006-CCL-2021 de 08 de septiembre de 2021, ingresada a través del oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3802-O de 10 de septiembre de 2021 del 10 de septiembre del año en curso, en la cual la Comisión de Codificación Legislativa, resolvió: “ (...) solicitar que, en el término de cinco (5) días, la Procuraduría Metropolitana, Secretaría General del Concejo, Secretaría de Comunicación y Dirección Metropolitana de Informática remitan informes técnico y legales respecto al proyecto de “Ordenanza que reforma la Ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano que Quito, de las sesiones virtuales de Comisiones.”

A continuación, presento el siguiente Informe Jurídico, en los siguientes términos:

I. Competencia:

1.- Emito el informe con fundamentos en lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano de 20 mayo de 2019; y, el oficio Nro. 0000026 de 05 de febrero de 2021 de la Procuraduría Metropolitana.

II. Ámbito y objeto:

2.- El objeto de este Informe es expresar el criterio de la Procuraduría Metropolitana en relación con el proyecto de ordenanza que reforma la ordenanza Metropolitana 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, respecto de “*las sesiones virtuales de Comisiones*”.

3.- Para atender el requerimiento de la Comisión de Codificación Legislativa, el presente Informe se refiere a tres asuntos: (i) competencia y procedimiento de elaboración de la norma; (ii) régimen jurídico aplicable; y, (iii) observaciones específicas en relación con el proyecto de ordenanza metropolitana reformativa de las sesiones virtuales de comisiones.

4.- Este criterio tiene una naturaleza meramente informativa, de conformidad con el ámbito de aplicación y registro previstos en el art.1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

III. Marco por el análisis jurídico:

5.- De conformidad con los antecedentes del requerimiento, el marco de análisis versa sobre la necesidad de pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana respecto a la iniciativa legislativa, para reformar la Ordenanza Metropolitana que norma la realización de las reuniones de las diferentes comisiones del Concejo Metropolitano.

6.- El Código Municipal en Capítulo IV, Título 1, Libro I.1, regula las clases de sesiones que pueden realizar las diferentes comisiones del Concejo Metropolitano: (i) inaugural, (ii) ordinaria, (iii) extraordinaria y, (iv)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2729-O

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

reservada.

7.- El art. 40 el Código Municipal establece que las sesiones ordinarias de las diferentes comisiones del Concejo Metropolitano pueden efectuarse de manera virtual, siguiendo el procedimiento que determine la normativa metropolitana que establece la utilización de tecnologías de la información y comunicación, en el GAD DMQ.

8.- El art. 1166 del Código Municipal, desarrolla de algún modo, sin limitarse a un tipo específico de sesión, la posibilidad de realizar sesiones de las comisiones del Concejo Metropolitano en forma virtual:

“Las sesiones ordinarias y permanentes del Concejo Metropolitanos como las de comisiones podrán realizarse en forma virtual. En las reuniones de Concejo Metropolitano se podrá tener un máximo de dos concejales participando en forma remota, mientras que en las reuniones de comisiones se podrá tener un máximo de un Concejal participando en forma remota. La participación remota se deberá notificar a la Secretaría General con 48 horas de anticipación.

En el caso de las sesiones de Concejo, para establecer el quórum requerido por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, no se contará a los concejales que estén participando en forma remota.

Cuando la sesión ordinaria de Concejo sea virtual, los votos de los concejales que estén participando en forma remota deberán ser consignados durante la sesión a través de cualquier medio electrónico siempre y cuando éstos sean legalizados con su firma electrónica.

Las resoluciones tomadas tanto en Concejo como en las comisiones deben ser grabadas, íntegramente tanto en video como en audio, para archivo de la Secretaría General de Concejo, la misma que además dará fe de lo actuado en el acta correspondiente.

Se habilitará la utilización de firma electrónica.”

9.- Es decir que la normativa Metropolitana actual que tiene relación con la realización de manera virtual de las reuniones se genera en virtud del alcance y objeto de las disposiciones normativas del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito atinentes a las sesiones de las diferentes comisiones del Concejo Metropolitano y su posibilidad para que se efectúen de manera virtual.

IV. Análisis y criterio jurídico:

10.- Como ha quedado anotado, este Informe se desarrolla en función del Requerimiento; y, por lo tanto, se refiere a: (i) competencia y procedimiento de elaboración de la norma; (ii) régimen jurídico aplicable; y, (iii) observaciones específicas en relación con texto del Proyecto.

V. Competencia y procedimiento para la formación de la norma:

11.- El art. 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: *“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.”*

12.- 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.

13.- Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y es 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2729-O

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

14.- De la misma forma en el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, Establece: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)”*

15.- De lo señalado, en el artículo 87 del COOTAD se establecen las atribuciones del Concejo Metropolitano de Quito, que en su literal q), señala de: *“(...) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por la alcaldesa o alcalde metropolitano...”*; así como el artículo 88 letra c) *ibidem* determina las atribuciones de las y los Concejales Metropolitanos para intervenir en las comisiones que designe el Concejo Metropolitano.

16.- La Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, señala que le corresponde al Concejo Metropolitano *“regular su régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieran para el funcionamiento del Concejo Metropolitano”*;

17.- Finalmente el artículo 323 del COOTAD, señala: *“El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir, además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial y específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello (...)”*;

VI. Régimen jurídico aplicable al Proyecto:

18.- El ámbito material en que se desarrolla una determinada potestad normativa, en este caso, expedir una Ordenanza relativa al desarrollo de las reuniones de las comisiones que conforman el Concejo Metropolitano de Quito, de manera virtual, de acuerdo con el régimen jurídico metropolitano, se encuentra circunscrito a:

- a) La potestad que tiene el Concejo Metropolitano en conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias en el GAD del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; y, el regular el régimen de sesiones para el funcionamiento del Concejo.
- b) La Ordenanza Metropolitana 003 de 31 de mayo de 2014, deroga a las Ordenanzas Metropolitanas Nros. 0140 de 27 de diciembre de 2004; 0194 de 24 de noviembre de 2006; 0197 de 18 de enero de 2007; y 297 de 12 de enero de 2009.
- c) Posteriormente, mediante codificación de realizada se anexa al Código Municipal la mencionada Ordenanza Metropolitana, dentro del libro I, Título I, capítulo IV, que actualmente se encuentra en vigencia.

19.- Sobre la base de ese régimen, el Proyecto fue estructurado y presentado para conocimiento de la Comisión, observando la iniciativa legislativa que poseen los Concejales Metropolitanos establecida en el número 2 del artículo 88 del COOTAD.

20.- El proyecto considera en su elaboración las disposiciones normativas aplicables para el asunto; y, dispone el desarrollo de las reuniones de las Comisiones del Concejo Metropolitano de Quito.

VII. Observaciones específicas en relación con el texto del proyecto:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2729-O

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

21.- En este apartado se hace constar los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerados y articulado del Proyecto:

22.- De conformidad con lo establecido en el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contenderán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga, y (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado. Al respecto debe estimarse:

- a) El Proyecto se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerados y la mención a las normas que se expiden;
- b) En la exposición de motivos, narra como las autoridades sanitarias tanto internacionales como nacionales, han adoptado medidas se adecuen de acuerdo con las circunstancias epidemiológicas, con el objeto de mitigar los riesgos a la salud pública.
- c) En los considerandos se hace referencia a las bases constitucionales y legales que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza.

23.- Respecto a los considerandos del Proyecto, se debería observar específicamente lo siguiente:

- a) En el considerando que es mencionado el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, se sugiere incorporar el artículo 326 número 5 de la Constitución de la República del Ecuador, que hace referencia respecto a las actividades que se deberían realizarse a fin de que se garantice su salud, seguridad, higiene y bienestar.
- b) Así mismo, se debería incorporar dentro de los considerandos el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador que establece que ningún servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones.

24.- Con relación a los artículos del Proyecto, se debería observar específicamente lo siguiente:

- a) En cuanto al artículo 1, en el cual se añade al último párrafo del artículo 43 del Código Municipal, se sugiere, incorporar también el siguiente texto:

“El dispositivo de comunicación de audio y video utilizado permitirá a las o los miembros del Concejo Metropolitano observar y establecer comunicación oral y simultánea con los participantes; y, la comunicación deberá ser real, directa y fidedigna, tanto de imagen como de sonido, entre quienes se presentan a través de estos medios y las o los miembros y demás asistentes.”

- a) Respecto a incorporar a continuación del artículo 23 del Código Municipal, lo relativo a las “grabaciones de sesiones virtuales, se recomienda añadir el siguiente texto:

“Artículo (...). – Grabación de sesiones virtuales. – Las sesiones serán grabadas en audio y video de manera íntegra por la Dirección Metropolitana de Informática, quienes deberán generar íntegramente las grabaciones de audio y video de todas las sesiones y mesas de trabajo virtuales de las Comisiones y, al finalizar cada evento, remitirán de manera formal a la Secretaría General del Concejo para su custodio oficial y archivo.”

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2729-O

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

- a) De la disposición derogatoria primera, que señala que se suprima el artículo 1166 del Código Municipal, se sugiere, eliminar el párrafo: “ *En las reuniones de Concejo Metropolitano se podrá tener un máximo de dos concejales participando en forma remota, mientras que en las reuniones de comisiones se podrá tener un máximo de un Concejal participando en forma remota. La participación remota se deberá notificar a la Secretaría General con 48 horas de anticipación.*”; y añadir “ *o presenciales*”
- a) Así como añadir un artículo que señale el procedimiento a llevarse en las reuniones virtuales, por lo que se podría considerar:

“El secretario de la comisión o quien haga sus veces, por el medio tecnológico escogido o dispuesto para la realización de la sesión virtual, verificará el quórum e informará al Presidente o Presidenta, por dicho medio, el resultado de la verificación correspondiente, así como declarará a viva voz la existencia o no del quórum reglamentario requerido, según corresponda. Cada uno de los miembros la comisión que corresponda, podrán expresar su voto en las formas previstas en el régimen jurídico aplicable, en la sesión virtual, a través del medio tecnológico escogido o dispuesto, expresión que será constatada y luego proclamada por secretario de la comisión o quien haga sus veces. Una vez adoptada la decisión por los miembros de la comisión, el secretario o quien haga sus veces proclamará inmediatamente y a viva voz en la misma sesión virtual lo resuelto para conocimiento y registro en la grabación correspondiente; y, las actas que se levanten de las sesiones virtuales deberán contener en la certificación, el detalle del registro de las presencias remotas en la sesión y la plataforma o medio tecnológico utilizado para la realización de la sesión virtual.”

VIII.- Conclusiones:

25.- Por la especial situación generada en el mundo por el COVID-19, el sistema jurídico, con base en normas constitucionales, permitiría efectuar sesiones de las comisiones del Concejo en forma virtual dada la actual situación de emergencia sanitaria;

26.- De conformidad con el principio de legalidad y los principios que regulan el servicio público, la realización de las comisiones en forma virtual, una vez que se haya acreditado por parte de la Secretaría del Concejo Metropolitano el cumplimiento de los requisitos aplicables de acuerdo con el régimen jurídico, no generaría afectaciones sustanciales a ningún derecho (trascendencia) y, al contrario, permitiría, la realización de la actividad pública;

27.- La Secretaría del Concejo Metropolitano, por las competencias que le han sido asignadas, es el único órgano competente para (i) indicar e implementar el procedimiento operativo a seguirse en las comisiones del Concejo Metropolitano que se efectúen en medios telemáticos; y, (ii) determinar la validez de cada una de esas sesiones;

28.- 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.

29.- De conformidad con la Resolución C-074, 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, sobre los cuales se ha pronunciado el órgano competente.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2729-O

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Gustavo Marcelo Silva Cajas
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-3802-O

Anexos:

- Calificación.pdf
- Iniciativa.pdf
- proyecto_de_ordenanza.docx
- resolución_no._006-ccl-2021-signed.pdf

Copia:

Señora Abogada
Monica Sandoval Campoverde
Concejala Metropolitana

Señorita Abogada
Hillary Patricia Herrera Aviles
Gestión de Comisiones

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Melissa Madeleine Carrera Villa	mmev	PM-ASE	2021-09-15	
Aprobado por: Gustavo Marcelo Silva Cajas	gmse	PM-ASE	2021-09-15	

