

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0212-M

Quito, D.M., 10 de septiembre de 2021

PARA: Sra. Mgs. Luisa Verónica Benavidez Ormaza
Directora Unidad Patronato Municipal San José, Encargada

ASUNTO: Solicitud de absoluciónde consulta

De mi consideración:

En relación con el memorando No. UPMSJ-2021-0218-M, de 08 de septiembre de 2021, a requerimiento de la Mgs. Luisa Verónica Benavidez Ormaza, (el “Directora Unidad Patronato Municipal San José, encargada”), presento el siguiente informe jurídico de carácter informativo (el “Informe”) de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra d) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019.

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 No. 0000026 de 05 de agosto de 2021, de la Procuradora Metropolitana.

Ámbito y objeto

2.- Mediante memorando Nro. UPMSJ-2021-0218-M de fecha 08 de septiembre de 2021, suscrito por la Directora Unidad Patronato Municipal San José, encargada, se solicitó a este Despacho que se expida una opinión motivada sobre las preguntas expuestas en el apartado que antecede, respecto de la resolución emitida por la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión del Concejo Metropolitano dentro de la sesión extraordinaria No. 072, efectuada el 06 de septiembre de 2021, en la que se dispuso: “*Que los titulares de la Unidad Patronato Municipal San José y Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, emitan las disculpas públicas a la señora Maryorie Pamela Altamirano Alvear y a todas las asignatarias de los “Guaguas Centros”; a través de acto público.*”

3.- Al respecto, la Directora de la Unidad Patronato Municipal San José, encargada, solicitó el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a los siguientes asuntos (“Requerimiento”): «[...] ¿La Unidad Patronato Municipal San José tiene la obligación de acatar la resolución de emitir disculpas públicas dispuesta por la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión del Concejo Metropolitano de Quito? ¿La atribución de dictar medidas de reparación por parte de los miembros de la Comisión de Igualdad,

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0212-M

Quito, D.M., 10 de septiembre de 2021

Género e Inclusión del Concejo Metropolitano se encuentra prevista en el Código Municipal o en el régimen jurídico metropolitano vigente? ¿Dictar una medida de reparación como lo es el acto de disculpas públicas por parte de los miembros de una Comisión del Concejo Metropolitano es una prohibición para los órganos legislativos? [...]». (sic)

4.- En consecuencia, este Informe se refiere a determinar si específicamente la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión del Concejo Metropolitano tiene la competencia de dictar medidas de reparación, de acuerdo al Código Municipal o al régimen jurídico metropolitano de Quito, y si la disposición dada a la Unidad Patronato Municipal San José, para que solicite las disculpas públicas dispuestas en la resolución de la Comisión en cuestión, es procedente. (“PATRONATO MUNICIPAL SAN JOSÉ”).

Análisis y criterio jurídico

5.- El art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador (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*».

6.- El art. 233 *Ibíd*em, establece que “*Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...)*”.

7.- De acuerdo con las normas transcritas, 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, que tiene base en el principio de legalidad, constituye una garantía para los individuos en la dimensión de la seguridad jurídica. 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.

8.- 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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0212-M

Quito, D.M., 10 de septiembre de 2021

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.

9.- El art. 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (el “COOTAD”), señala que los concejales o concejales metropolitanas son responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, y que estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes. Para ello, el código prevé 4 atribuciones:

- a) *La intervención con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo metropolitano;*
- b) *La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo;*
- c) *La intervención ante el consejo metropolitano de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el concejo metropolitano autónomo; y,*
- d) *La fiscalización de la gestión del Alcalde Metropolitano de conformidad con este Código y la ley.*

10.- En ninguna de estas atribuciones se contempla la facultad de dictar medidas de reparación.

11.- Por su parte, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el “Código Municipal”), en su artículo 35 -para lo que es relevante a este Informe- establece lo siguiente:

“Deberes y atribuciones de las comisiones.- Las comisiones permanentes tienen los siguientes deberes y atribuciones de acuerdo con la naturaleza específica de sus funciones:

- a. *Emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas propuestos en su conocimiento.*
- b. *Estudiar los proyectos, planes y programas sometidos por la Alcaldesa o Alcalde al Concejo, para cada una de las ramas propias de la actividad metropolitana y emitir dictamen razonado sobre los mismos.*
- c. *Proponer al Concejo proyectos de ordenanza de su competencia, acuerdos o resoluciones a fin de cumplir las funciones y atribuciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;*
- d. *Conocer y examinar los asuntos que le sean propuestos por la Alcaldesa o Alcalde, emitir conclusiones, recomendaciones y dictámenes a que haya lugar, cuando sea el caso;*
- e. *Realizar inspecciones in situ a los lugares o inmuebles cuyo trámite se encuentre en*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0212-M

Quito, D.M., 10 de septiembre de 2021

estudio o análisis de la comisión cuando el caso lo amerite o convocar a mesas de trabajo con la participación del personal técnico y legal que considere conveniente a fin de expedir el informe respectivo al Concejo, para lo cual la presidenta o presidente de la comisión designará al funcionario responsable de realizar el informe de inspección o mesa de trabajo, según corresponda;

f. Cumplir con las demás atribuciones y deberes establecidos en la ley y la normativa metropolitana”.

12.- La Ordenanza Metropolitana No. 003, de fecha 31 de mayo de 2014, que regula la conformación, funcionamiento y operación de las Comisiones del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, establece en el Art. 1, que: *“Las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.*

13.- Art. 13 literales a) y f), *Ibídem*, dispone: *“Las comisiones permanentes tienen los siguientes deberes y atribuciones de acuerdo con la naturaleza específica de sus funciones: “a) Emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas propuestos en su conocimiento y f) Cumplir con las demás atribuciones y deberes establecidos en la ley y la normativa metropolitana”.*

14.- El art. 45 *Ibídem*, dispone: *“Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en las normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: (...) **Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social:** Estudiar, elaborar y proponer el Concejo proyectos normativos en enfoque de género, generacional y étnico, proyectos que persigan la ejecución de las políticas migratorias encaminadas a la atención, protección, y desarrollo de los migrantes que retornen y se radiquen en el Distrito, y velar porque en la normativa metropolitana se incluyan estos y otros enfoques de inclusión social. De conformidad con sus atribuciones y competencias coordinará con los Consejos para la Igualdad de acuerdo con la normativa vigente”.*

Consideraciones sobre el Debido proceso dentro del proceso

15.- En atención a lo expuesto en los apartados anteriores, y con estricto respeto de los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador (Art.76) que establecen, un conjunto de principios básicos y procedimientos sucesivos ordenados, que tiene toda persona dentro de todo tipo de procedimientos (tanto administrativos como judiciales), es conveniente tomar en cuenta que en el presente caso, al investigarse un

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0212-M

Quito, D.M., 10 de septiembre de 2021

hecho concreto es esencial, en primer término, establecer quien es la autoridad competente para conocer el caso en cuestión, de modo que se pueda (i) agotar el procedimiento específico y (ii) el derecho a la defensa de ambas partes. En ese sentido, es claro que no se pueden disponer medidas de reparación antes de que exista una declaración de vulneración de derechos realizada por autoridad competente para ello.

Conclusiones

16.- Con base en los fundamentos expuesto, la Procuraduría Metropolitana, respecto de lo solicitado, informa lo siguiente:

- a) El art. 226 de la Constitución, que establece que las autoridades administrativas en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades, que le sean atribuidas por norma expresa, observando el principio de legalidad.
- b) En el mismo sentido los arts. 87 y 88 del COOTAD, no establecen que sean atribuciones del Concejo Municipal ni de los concejales, ordenar medidas de reparación, como -en el caso consultado- ofrecer disculpas públicas, a través de acto público.
- c) En el art. 35 del Código Municipal, no se establece como atribución de las comisiones ordenar medidas de reparación, ante presuntas vulneraciones de derechos;
- d) En concordancia con lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana No. 003, de fecha 31 de mayo de 2014, Arts. 1,13, 45, se establece que las Comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio, cuya principal función consiste en emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano, sobre los temas puestos en su conocimiento. En el caso particular, los deberes y atribuciones de la comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, están dispuestos en la Ordenanza Metropolitana No. 003, y son únicamente las de estudiar, elaborar y proponer ante el Concejo, proyectos normativos en enfoque de género, generacional y étnico, proyectos que persigan la ejecución de las políticas migratorias encaminadas a la atención, protección, y desarrollo de los migrantes que retornen y se radiquen en el Distrito, y velar porque en la normativa metropolitana se incluyan estos y otros enfoques de inclusión social, en este sentido. En tal sentido, la Comisión no puede exceder las competencias conferidas en los artículos antes mencionados.
- e) En cualquier proceso de conocimiento e investigación, se recomienda a la Comisión, seguir el debido proceso, y observar el cumplimiento de las garantías básicas establecidas en la Constitución y leyes pertinentes.



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0212-M

Quito, D.M., 10 de septiembre de 2021

Con sentimientos de distinguida consideración

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Gustavo Marcelo Silva Cajas
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL

