

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

PARA: Sr. Abg. Isaac Samuel Byun Olivo
Secretario General del Concejo (E)

ASUNTO: Alcance: Informe en relación con la Resolución No. 0010-CPC-2021 y el Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Título II, del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, Libro I.3, del Código Municipal para el DMQ

De mi consideración:

Como alcance al memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0185-M de 19 de agosto del año en curso, el mismo que por error del sistema SITRA no registró la firma electrónica, cumpla con remitir el criterio (firmado electrónicamente) relacionado con la Resolución Nro. 0010-CPC-2021, y el Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Título II, del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, Libro I.3, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito., a requerimiento de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1.-Competencia

Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito las resoluciones de Alcaldía No. A-005 y la resolución AQ003-2021 de 20 de julio de 2021.

2.-Ámbito y Objeto

El objeto de este Informe es expresar a la Comisión el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el <<Requerimiento>>): La Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, en sesión la No. 050- ordinaria de 16 de junio de 2021, en relación al segundo punto del orden del día referente al “Tratamiento del Proyecto de “Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Libro I.3, Título II, Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito [...] Solicitar a Procuraduría Metropolitana; y, a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, elaboren los informes pertinentes [...] en un término de diez (10) días, conforme lo determina el artículo Art. I.1.31 del Código Municipal; a fin de continuar con el trámite legislativo correspondiente que permita poner en conocimiento del Concejo

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

Metropolitano de Quito en primer debate el referido proyecto.

En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de « Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Libro I.3, Título II, Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

De acuerdo con el Requerimiento, este Informe, no es el previsto por la letra c del art. 13 de la Resolución Nro. C-074 del 2016. 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 la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

3. Marco para el análisis jurídico

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.

A nivel legal, en lo relevante para este Informe, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), en el art. 84, como atribuciones de los concejos metropolitanos establece (i) en la letra h, promover procesos de desarrollo económico local, en especial, en el sector de la economía social y solidaria; y, (ii) en la letra o, regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de las mismas.

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el Título V del Libro III. 6 regula a la licencia metropolitana única para el ejercicio de las actividades económica, en particular, el art. III.6.23 la define como el acto administrativo único con el que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ») autoriza el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento ubicado en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

4. Análisis y criterio jurídico

Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

4.1 Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

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».

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.

De igual manera, el principio de legalidad 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.

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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

- 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 Distrito Metropolitano de Quito; 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.

4.1.1 En relación con la Participación Ciudadana y el Gobierno Abierto

La Constitución, en el artículo 95 reconoce a la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público como un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa directa y comunitaria.

En concordancia, el artículo 100 de la Constitución establece que en todos los niveles de gobierno se conformaran instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependientes y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno que funcionaran regidas por principios democráticos. A nivel legal, el COOTAD en su artículo 303 consagra el derecho a la participación ciudadana que se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Además, establece mecanismos de consulta a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar a sus derechos colectivos.

Por su parte, el artículo 305 del COOTAD manifiesta que: “Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios”;

El artículo 29 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece que el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado.

Por otra parte la Ordenanza Metropolitana No. 102, sancionada el 03 de marzo de 2016,

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

que Regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito, actualmente incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en el Libro I.3, Título II, establece el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

Con ese contexto la competencia del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social y los mecanismos de Gobierno Abierto en el Distrito Metropolitano de Quito se ejercerá por el GAD DMQ.

4.1.2 En relación con el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social y de los mecanismos distritales para la participación ciudadana y control social:

El COOTAD en el artículo 84, literal d); establece como una de las funciones del Gobierno del Distrito Metropolitano implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana. Por su parte el artículo 304 ibídem señala que los gobiernos autónomos descentralizados conformen un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias; en tal virtud, una vez analizados los artículos antes mencionados, se establecerá el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

4.2 Observaciones específicas al Proyecto:

En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

Se debe indicar que el Código Municipal fue reformado el 14 de julio de 2021 mediante Registro Oficial Edición Especial No 1615 mediante ordenanza No. 001.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato anterior (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer las normas que regularían la Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Libro I.3, Título II, Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social del Código

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del artículo 88 del COOTAD y en la letra d) del artículo 90 ibídem, se debería considerar en el Proyecto, en lo que sea relevante, lo que sigue: En relación con la exposición de motivos, hay uno que no ha sido considerados y que convendría, por efectos de motivación (artículo 76 de la Constitución), mencionar:

El artículo 4.de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana el cual establece los Principios de la participación, y señala que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Respecto a la parte de los Motivos incluidos en la que se manifiesta: “(...) Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito, actualmente incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en el Libro I.3, Título II, establece el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.”.

Debo indicar que se debe incorporar la reforma al Código Municipal realizada el 14 de julio de 2021, establece que el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito se encuentra en el Titulo II determinado desde el artículo 284 al 392.

5. Conclusiones:

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento concluye lo siguiente: En atención a la exposición de motivos se estima conveniente observar las recomendaciones del apartado 4.2 de este Informe entre los cuales se menciona la reforma al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciaran los órganos competentes del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito.

Con sentimientos de estima,

Atentamente,



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0189-M

Quito, D.M., 19 de agosto de 2021

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Gustavo Marcelo Silva Cajas
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL

