

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2329-O

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3017-O

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3017-O, de 3 de septiembre de 2020, a requerimiento del señor presidente de la Comisión de Planificación Estratégica (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; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 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»): «[...] emita su criterio jurídico señalando si la Comisión de Planificación Estratégica es competente para conocer y tratar el proyecto de “Ordenanza que determinar el Procedimiento Parlamentario para el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el funcionamiento del ejercicio de la facultad legislativa, el Código de Ética en el Concejo Metropolitano de Quito; y su coordinación con el órgano ejecutivo” [...]».

3. Este informe efectúa, en función del Requerimiento, una descripción del régimen jurídico aplicable a los deberes y atribuciones que tiene asignada la Comisión, en especial, con relación al proyecto de “Ordenanza que determinar el Procedimiento Parlamentario para el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el funcionamiento del ejercicio de la facultad legislativa, el Código de Ética en el Concejo Metropolitano de Quito; y su coordinación con el órgano ejecutivo” (el «Proyecto»). Por ende, este Informe, no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la comisión. En concreto, de conformidad con lo dispuesto en la letra c del art. 13 de la resolución Nro. C-074, de 8 de marzo de 2016, el Informe no se refiere al contenido o fondo del Proyecto

4. 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. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión.

3. Marco para el análisis jurídico

5. 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.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2329-O

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

6. En general, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.

7. 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, prevé en el Capítulo I, del Título I, del Libro I.1 las funciones y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano.

8. La resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016 (la «resolución C-074»), regula, en lo relevante, el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la facultad de fiscalización, la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. En general, el art. 13 *ibídem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas. Así, la letra a, del artículo indicado prevé que le corresponde a la Secretaría del Concejo la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de los proyectos de ordenanza, entre ellos, los previstos en la propia letra a y, además, aquellos del art. 322 del COOTAD. Por otro lado, la letra b, del mismo artículo, prevé la atribución al presidente de la Comisión correspondiente de tramitar la iniciativa normativa para el procesamiento preliminar de las observaciones, en el seno de sus sesiones o, a través de la constitución de una mesa de trabajo.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-SB-2020-0188-O, de 9 de julio de 2020, la señora concejala Soledad Benítez, asumió la iniciativa legislativa del proyecto del Proyecto, sugiriendo que sea conocido por la Comisión.

10. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2379-O, de 17 de julio de 2020, la Secretaría del Concejo, manifestó, en lo relevante, que el Proyecto cumple con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y los de la Resolución Nro. C-074. En concreto, la Secretaría del Concejo estableció que el Proyecto «se refiere a una sola materia» y que «contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y la expresión clara de los artículos que se reformarían con la nueva ordenanza y sus disposiciones respectivas» y, lo remitió al señor presidente de la Comisión de Planificación Estratégica.

4. Análisis y criterio jurídico

11. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en razón del Requerimiento y realiza una descripción del régimen jurídico aplicable al tratamiento del Proyecto, en especial, su procesamiento por parte la Comisión. El Requerimiento, en general, trata asuntos relacionados con la formación de la «norma jurídica». En ese sentido, conviene hacer breves precisiones de orden conceptual.

12. Las condiciones formales para la validez de una norma son, en lo fundamental, de tres clases (i) competencia formal, es decir, que la norma haya sido creada por el órgano competente; (ii) procedimiento, que se refiere, al cumplimiento del procedimiento establecido para la creación de normas, según el tipo de norma que se trate (v.gr. legal, reglamentaria); y, (iii) competencia material, que se relaciona, en concreto, con el ámbito material de regulación de la norma -aquello que regula-. En el caso de los GAD y, en particular, del GAD DMQ, en general, las ordenanzas metropolitanas deben seguir el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable[1] y referirse a asuntos de su competencia.

13. Por ende, de conformidad con el principio de legalidad, establecido en el art. 226 de la Constitución, el Concejo Metropolitano tiene potestad normativa para expedir ordenanzas metropolitanas en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), según lo previsto en los arts. 264 y 266 *ibídem*, 8, número 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD. Las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2329-O

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

ordenanzas que puede expedir el Concejo Metropolitano se deben referir a las competencias del GAD DMQ, previstas en la Constitución, la ley y otros actos normativos.

14. En función del Requerimiento, según se manifestó, este Informe aborda cuestiones que se refieren, exclusivamente, a la «forma» del Proyecto (proceso de elaboración de la ordenanza) y no a su contenido.

15. La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, se pronunció en relación con los aspectos formales del Proyecto. En efecto, determinó que la Comisión es competente para el procesamiento del Proyecto y, que cumple los requisitos formales del art. 322 del COOTAD y aquellos pertinentes de la resolución C-074.

16. La determinación de la comisión del Concejo Metropolitano competente para el procesamiento de un proyecto de ordenanza metropolitana, al igual que la verificación de los requisitos formales es, en principio, de quien efectúa la calificación del Proyecto (la Secretaría del Concejo), y, luego, del órgano emisor de la norma, en este caso del Concejo Metropolitano. Sin perjuicio de ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

17. *Primero.* En relación con el procedimiento parlamentario para el procesamiento y aprobación de proyectos de ordenanza, debe considerarse que el COOTAD, en el art. 322, prevé el procedimiento formal (general) que debe seguirse. En lo que nos atañe, el proyecto de ordenanza debe referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y, su aprobación requerirá de una mayoría específica para su aprobación; esto es, la mayoría de miembros del órgano legislativo del GAD correspondiente.[2]

18. En el caso concreto del GAD DMQ, el Código Municipal, en el art. I.1.1, establece 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.

19. Según el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene la atribución y responsabilidad de (i) estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la definición de modelos de gestión pública y para el desarrollo armónico y equitativo del Distrito; y, (ii) efectuar el seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico aprobado por el Concejo.

20. Por su parte, la Resolución Nro. C-074, prevé, entre otras, normas procedimentales para la aprobación de proyectos de ordenanzas metropolitanas en el GAD DMQ. Las normas referidas, incluyen el tratamiento que deben observar los proyectos de ordenanzas, desde el momento de su iniciativa, su procesamiento, conocimiento y emisión de dictámenes en la Comisión antes de su conocimiento por parte del Concejo Metropolitano.

21. En especial, el art. 13 *ibídem* regula el tratamiento de los proyectos de ordenanza. Así, la letra a, del artículo indicado, prevé que le corresponde a la Secretaría del Concejo «verificar el cumplimiento de las formalidades en el texto propuesto» y, además, «que contenga la exposición de motivos, los considerandos constitucionales y legales y el articulado con las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite». Es decir, en esencia, la Secretaría del Concejo tiene la atribución de calificar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en los arts. 322 del COOTAD y, 13, letra a, de la Resolución Nro. C-074.

22. En específico, en relación con el Requerimiento, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2379-O, de 17 de julio de 2020, la Secretaría del Concejo, señaló, en lo relevante, que el Proyecto cumple con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y los de la resolución C-074, y además, consideró que la comisión correspondiente para su procesamiento es la de Planificación Estratégica. En efecto, la Secretaría del Concejo remitió el Proyecto al señor concejal Omar Cevallos, presidente de la Comisión. De forma expresa, la Secretaría del Concejo indicó: «De conformidad con lo previsto en la letra a) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, ésta Secretaría ha procedido a realizar la revisión de los requisitos formales de dicho proyecto, previo al envío a la comisión competente en el ámbito de la materia, respecto de lo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2329-O

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

cual me permito informar lo siguiente: [...] El proyecto de ordenanza en referencia cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, así como los de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, es decir, se refiere a una sola materia, contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y disposiciones respectivas. [...] El presente proyecto de ordenanza contiene veintinueve artículos, dos disposiciones generales, una disposición derogatoria y una disposición transitoria. [...] En tal virtud, remito el proyecto de ordenanza en referencia a la comisión bajo su presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en la letra b) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, se sirva incluir, en un plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Planificación Estratégica».

23. Por ende, en relación con la calificación y verificación efectuada respecto del procesamiento del Proyecto por parte de la Comisión, la Secretaría del Concejo se ha pronunciado, con la oportunidad que amerita el caso, según la atribución prevista en la resolución C-074. Este Informe, con el alcance previsto en los arts. 122 y 123 del COA, no implica revisión, ratificación o rectificación de ese pronunciamiento.

24. *Segundo.* Respecto de la materia que pretende regular el Proyecto. En su exposición de motivos, se indica que persigue regular a nivel de ordenanza metropolitana (i) el procedimiento parlamentario para el desarrollo y organización de las diferentes sesiones y sus debates; (ii) el funcionamiento de la facultad legislativa; (iii) la aplicación de un código de ética en el Concejo; y, (iv) la coordinación del concejo con el órgano ejecutivo del GAD DMQ. Adicionalmente, en su art. 1 establece que su objeto será: «[...] determinar el marco jurídico que establece el procedimiento parlamentario para regular el desarrollo y organización de las sesiones y los debates; el funcionamiento del ejercicio de la facultad legislativa; la aplicación del código de ética en el Concejo Metropolitano de Quito; y su coordinación con el órgano ejecutivo [...]».

25. En esta medida, se desprende que el Proyecto busca regular, en general, las acciones y procedimientos que se desarrollan en el seno de las comisiones del Concejo Metropolitano, su propio seno, y con el ejecutivo del GAD DMQ. En ese sentido, se desprende que busca establecer a nivel de ordenanza metropolitana disposiciones normativas relacionadas con actividades propias del órgano legislativo.

26. La Comisión, como se anticipó, según el art. I.1.48 del Código Municipal, tiene la atribución y responsabilidad de (i) estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la definición de modelos de gestión pública y para el desarrollo armónico y equitativo del Distrito; y, (ii) efectuar el seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico aprobado por el Concejo.

27. La materia que pretende regular el Proyecto no parecería vincularse directamente con las atribuciones y responsabilidades previstas para la Comisión por el régimen aplicable (art. I.1.48 del Código Municipal), particularmente por: (i) referirse a un tema distinto a modelos de gestión pública y del desarrollo armónico y equitativo del Distrito; (ii) tratar asuntos que en general se encuentran desvinculados al Plan Estratégico aprobado por el Concejo Metropolitano, relacionados con los procedimientos del órgano legislativo; y, (iii) buscar regular asuntos propios del órgano legislativo que no se relacionan, necesariamente, con la planificación en la ciudad.

28. *Tercero.* La Comisión de Codificación Legislativa, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, tiene la atribución y responsabilidad de: (i) conocer, analizar y plantear proyectos en materia legislativa para codificar y actualizar las normas municipales que no se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico vigente; y, (ii) estudiar e informar a las diferentes comisiones y dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sobre posibles proyectos normativos para el cumplimiento de disposiciones existentes en otras normas, sobre codificación y actualización de ordenanzas, resoluciones y más disposiciones que regulan la actividad municipal y que tengan relación con su ámbito de acción.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2329-O

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

29. Así, la Comisión de Codificación Legislativa conocerá los proyectos de ordenanzas metropolitanas que se refieran a la regulación de la actividad municipal y tengan relación con su ámbito de acción.

30. En específico, como se anticipó, el Proyecto tiene por objeto regular a nivel de ordenanza y, por tanto, actualizar el procedimiento parlamentario para la creación de las normas y, en general, las actuaciones a cargo del órgano legislativo (actividad municipal) actualmente sometidos a la Resolución Nro. C-074.

31. En esta medida, el Proyecto tendría una vinculación, por su objeto, más directa con las competencias la Comisión de Codificación Legislativa, sin perjuicio de que se pueda tramitar conjuntamente con la Comisión de Planificación Estratégica o cualquier otra con cuyas competencias el Proyecto tenga puntos de conexión material.

5. Conclusiones

32. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, informa:

(a) De conformidad con el art. 13, letra a), de la Resolución Nro. C-074, es atribución de la Secretaría del Concejo la calificación y, en general, la verificación de que el Proyecto cumpla con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y se remita a la comisión correspondiente. En particular, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2379-O, de 17 de julio de 2020, la Secretaría del Concejo calificó, en lo relevante, que el Proyecto, cumple con los requisitos previstos en la Resolución Nro. C-074 y lo remitió a la Comisión para su procesamiento; y,

(b) Sin perjuicio de la calificación y verificación efectuada por la Secretaría del Concejo Metropolitano, el Proyecto tiene por objeto regular a nivel de ordenanza y, por tanto, actualizar el procedimiento parlamentario para la creación de las normas y, en general, las actuaciones a cargo del órgano legislativo (actividad municipal) actualmente sometidos a la Resolución Nro. C-074. De acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, el Proyecto tendría una vinculación, por su objeto, más directa con las competencias la Comisión de Codificación Legislativa, sin perjuicio de que se pueda tramitar conjuntamente con la Comisión de Planificación Estratégica o cualquier otra con cuyas competencias el Proyecto tenga puntos de conexión material.

33. Este Informe no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

[1] En lo esencial, el COOTAD, el Código Municipal y, la resolución C-074

[2] COOTAD, art. 320.- Quórum.- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos y municipales o las juntas parroquiales rurales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2329-O

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3017-O

Copia:

Señor
Santiago Omar Cevallos Patino
Concejal Metropolitano