

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

PARA: Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Informe legal sobre consulta respecto al alcance de los establecido en la Resolución C 074 del Concejo Metropolitano.

De mi consideración:

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0495-O de 27 de enero de 2022 se remitió la Resolución No. 002-CPE-CCL-2022 de la Comisión Conjunta de Planificación Estratégica y Codificación Legislativa emitida durante el desarrollo de la sesión efectuada el día lunes 24 de enero de 2022, y en la cual se resolvió: “Solicitar a la Procuraduría Metropolitana, en el término de tres (3) días, presente un informe respecto al alcance de lo establecido en la Resolución C 074 2016 del Concejo Metropolitano de Quito, con la finalidad de que se dé respuesta a las siguientes preguntas:

1. *¿Es procedente unificar o incorporar en un nuevo proyecto de ordenanza el texto de otro cuerpo normativo, que ya fue conocido y/o tratado en primer debate o un texto normativo que ha sido presentado para su respectivo tratamiento legislativo?*
2. *¿Es oportuno incorporar en el texto de ordenanza nuevas observaciones que se presentaron luego del primer debate, sin respetar el plazo establecido en la Resolución C 074 - 2016?*
3. *¿Su pronunciamiento referente a las observaciones propuestas en el primer debate, respecto de los textos de los otros proyectos de ordenanza, capítulos o títulos, con la finalidad de que se establezca su pertinencia como observaciones conceptuales y/o específicas?”*

Al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

1. Competencia:

Emito el presente informe con fundamento en lo previsto en el Art. 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; a la Resolución No. A-005 del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y a la Delegación realizada mediante Oficio No. 00011 / SV de 07 de diciembre de 2021.

2. Ámbito y objeto:

2.1. El objeto de este Informe es expresar el criterio de Procuraduría Metropolitana respecto a la consulta planteada sobre: “1. *¿Es procedente unificar o incorporar en un nuevo proyecto de ordenanza el texto de otro cuerpo normativo, que ya fue conocido y/o tratado en primer debate o un texto normativo que ha sido presentado para su respectivo tratamiento legislativo?*; 2. *¿Es oportuno incorporar en el texto de ordenanza nuevas observaciones que se presentaron luego del primer debate, sin respetar el plazo establecido en la Resolución C 074 - 2016?*; y, 3. *¿Su pronunciamiento referente a las observaciones propuestas en el primer debate, respecto de los textos de los otros proyectos de ordenanza, capítulos o títulos, con la finalidad de que se establezca su pertinencia como observaciones conceptuales y/o específicas?”*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

2.2. En atención al requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: competencia, ámbito y objeto, antecedentes, régimen jurídico, análisis y criterio jurídico; y conclusiones.

2.3. Este Informe se referirá a los aspectos objeto del requerimiento, de conformidad con el Art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en la letra c) del Art. 1 de la Resolución No. A-005 del Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde al solicitante.

3. Antecedentes:

3.1. En Sesión 184 Ordinaria 2021-11-09/VI se aprobó en Primer Debate la versión final del Proyecto de Ordenanza que determina el procedimiento parlamentario para el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el funcionamiento del ejercicio de la facultad legislativa, las sesiones virtuales, el Código de Ética en el Concejo Metropolitano de Quito; y su coordinación con el órgano ejecutivo.

3.2. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1752-OF de 08 de noviembre de 2021 el señor Alcalde Metropolitano remitió al Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano observaciones al referido proyecto de ordenanza.

3.3. A través del Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2021-0369-O de 09 de noviembre de 2021, el señor Bernardo Abad Merchán, Concejal Metropolitano remitió al Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano observaciones al referido proyecto de ordenanza.

3.4. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5100-O de 11 de noviembre de 2021, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió a la Magíster Cecilia Soledad Benítez Burgos, Concejala Metropolitana la síntesis de las observaciones del primer debate al referido proyecto de ordenanza.

3.5. Con Memorando Nro. GADDMQ-DC-L.R.CH-2021-0409-M de 19 de noviembre de 2021 el señor Luis Reina Chamorro, Concejal Metropolitano remitió al Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano observaciones al referido proyecto de ordenanza.

3.6. Con Oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2021-0498-O de 18 de noviembre de 2021 la señora Luz Elena Coloma, Concejala Metropolitana remitió al Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano observaciones al referido proyecto de ordenanza.

3.7. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5460-O de 25 de noviembre de 2021, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió a la Magíster Cecilia Soledad Benítez Burgos, Concejala Metropolitana la transcripción de su intervención sobre el primer debate del referido proyecto de ordenanza.

3.8. A través de Oficios Nros. GADDMQ-SGCM-2022-0161-O y GADDMQ-SGCM-2022-0163-O de 11 de enero de 2022 el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 001-CPE-CCL-2022 de la Comisión Conjunta de Planificación Estratégica y Codificación Legislativa emitida en la sesión extraordinaria desarrollada el día lunes 10 de enero de 2021, e informó lo resuelto por dicha comisión: "solicitar en el término de tres días, un informe por escrito a la Procuraduría Metropolitana sobre el procesamiento de los tres capítulos propuestos por el Concejal Eduardo del Pozo (Para el Ejercicio de la Facultad de Fiscalización); Concejala Mónica Sandoval

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

(Sesiones Virtuales); y, Concejala Analía Ledesma (Código de Ética), en vista que no fueron tratados en primer debate dentro de este proyecto normativo, y el procedimiento para su tratamiento en el caso de que sean incorporados en el Proyecto de Ordenanza que se encuentra en tratamiento.”

3.9. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0124-M de 20 de enero de 2022 la Procuraduría Metropolitana remitió el criterio jurídico respecto al procesamiento de los tres capítulos que no fueron tratados en primer debate dentro del Proyecto de Ordenanza que determina el procedimiento parlamentario para el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el funcionamiento del ejercicio de la facultad legislativa, las sesiones virtuales, el Código de Ética en el Concejo Metropolitano.

3.10. Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0495-O de 27 de enero de 2022 remitió la Resolución No. 002-CPE-CCL-2022 de la Comisión Conjunta de Planificación Estratégica y Codificación Legislativa emitida durante el desarrollo de la sesión desarrollada el día lunes 24 de enero de 2022, y en la cual se resolvió: *“Solicitar a la Procuraduría Metropolitana, en el término de tres (3) días, presente un informe respecto al alcance de lo establecido en la Resolución C 074 2016 del Concejo Metropolitano de Quito, con la finalidad de que se dé respuesta a las siguientes preguntas: 1. ¿Es procedente unificar o incorporar en un nuevo proyecto de ordenanza el texto de otro cuerpo normativo, que ya fue conocido y/o tratado en primer debate o un texto normativo que ha sido presentado para su respectivo tratamiento legislativo?; 2. ¿Es oportuno incorporar en el texto de ordenanza nuevas observaciones que se presentaron luego del primer debate, sin respetar el plazo establecido en la Resolución C 074 - 2016?; y, 3. ¿Su pronunciamiento referente a las observaciones propuestas en el primer debate, respecto de los textos de los otros proyectos de ordenanza, capítulos o títulos, con la finalidad de que se establezca su pertinencia como observaciones conceptuales y/o específicas?”*

4. Marco jurídico

4.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 82 prevé el derecho a la seguridad jurídica y señala que *“(…) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

El artículo 101 contempla que *“Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.”*

El artículo 226 establece que *“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.”*

El artículo 254 señala que *“Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.”*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

El artículo 266 manifiesta que *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.”

4.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El artículo 1 sobre la facultad legislativa indica que *“Tal como lo establecen los incisos finales de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República, la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito se expresa a través de ordenanzas.”* (El énfasis me pertenece).

El artículo 2 regula la expedición de Ordenanzas, señalando que *“El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas.*

Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas:

- a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas;*
- b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal;*
- c. Ordenanzas de designación de espacios públicos;*
- d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de protección ambiental;*
- e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social;*
- y,*
- f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados.*

Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.”

El artículo 28 manifiesta que *“Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales (...)”*

El artículo 29 en cuanto a las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados señala que *“El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.”*

El artículo 56 expresa que *“El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.”*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

El artículo 86 define que *“El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Estará integrado por los concejales o concejalas elegidos por votación popular de conformidad con previsto en la Ley de la materia electoral. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente. En la elección de concejales o concejalas metropolitanos se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución.”*

El artículo 87 puntualiza las atribuciones del Concejo Metropolitano: *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares; l) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa metropolitana del gobierno distrital metropolitano, de acuerdo con lo previsto en este Código; q) 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 el alcalde o alcaldesa metropolitana; (...)”*

El artículo 88 en cuanto a las atribuciones de los Concejales o Concejalas Metropolitanas señala que *“Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes 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.”*

El Título VIII establece las disposiciones comunes y especiales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre estas el procedimiento parlamentario básico, las comisiones de los órganos legislativos y las prohibiciones de los Concejos y sus integrantes.

Específicamente dentro de este título, está el artículo 322, el cual hace referencia al tratamiento del proyecto de ordenanzas, señalando de forma textual: *“Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley.”*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

4.3. Código Orgánico Administrativo

El artículo 14 en relación al Principio de juridicidad establece que "La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho."

El artículo 22 respecto al Principio de seguridad jurídica y confianza legítima señala que "Las administraciones públicas actuará bajo los criterios de certeza y previsibilidad (...)"

El artículo 39 contempla que "*Las personas cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente.*"

Por otra parte, el artículo 65 define a la competencia como "*(...) la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.*"

En concordancia, el artículo 67 respecto al alcance de las competencias atribuidas señala que "*El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones (...)*".

4.4. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 7 manda que "*El gobierno del Distrito Metropolitano se ejerce por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta. El Concejo organizará, mediante Ordenanza, los diferentes ramos de la administración y establecerá la estructura funcional para cada uno de ellos.*"

El artículo 8 indica que le corresponde especialmente al Concejo Metropolitano: "*(...) 5. Regular su régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieran para el funcionamiento del Concejo Metropolitano; 15) Establecer las políticas generales de la acción institucional y aprobar los planes y programas de actividades y los correspondientes presupuestos, así como fiscalizar y velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana; (...)*"

4.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

El el Libro I.1, Título I, Capítulo I se define y establecen las funciones y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano.

4.6. Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016

La Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016 regula el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la facultad fiscalizadora, la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano.

El artículo 13 contempla el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

“(...) f) luego del debate correspondiente, la Secretaría General en un plazo máximo de 2 días, remitirá a la presidencia de la comisión una síntesis de las observaciones realizadas en el pleno, con identificación de sus autores. Dentro del mismo plazo, los concejales o concejales y la ciudadanía o sus organizaciones, podrán hacer llegar a la presidencia de la comisión, por escrito nuevas observaciones. Las observaciones formuladas en el primer debate por los concejales o concejales podrán ser conceptuales o específicas sobre el texto completo, las cuales deberán ser procesadas antes del segundo debate. Para el tratamiento de las observaciones conceptuales, deberá consultarse con el autor de las mismas, de manera que resulten en un texto que refleje su contenido.

El presidente o presidenta de la comisión, en la siguiente reunión ordinaria o extraordinaria de la misma, incluirá en el orden del día, el procesamiento de tales observaciones y la elaboración del informe para el segundo debate (...)”

5. Análisis y criterio jurídico

5.1. Se podría entender el significado de la iniciativa legislativa, desde la doctrina replicada en la publicación L'initiative Parlementaire en Francia, de 1896, así como aquellas desarrolladas por Carre De Malberg en su Contribución a la teoría general del Estado, convirtiéndose esta en una doctrina sólida, al interpretar la iniciativa legislativa como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento, en un marco de conocimiento y deliberación, por parte de quienes gozan de la competencia legal de discernimiento y aprobación.

5.2. La iniciativa, presentada conforme la normativa deja de ser una mera expectativa de una aspiración normativa; al cumplir con un trámite de presentación y aceptación lo convierte en un proyecto cuya potestad es del cuerpo edilicio, conforme lo dispone la Resolución del Concejo Metropolitano No. C 074 el 08 de marzo de 2016.

5.3. De conformidad a lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 82 de la Norma Suprema y el 22 del Código Orgánico Administrativo y demás normativa legal citada, 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, por un lado, el cumplimiento de la seguridad jurídica establecida en la Constitución como un derecho y en COA como un principio que rige la administración pública y, por otro lado, 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, 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.

Respecto del principio de legalidad, garantizado en el Norma Suprema, se puede decir que, de conformidad al COA la actuación administrativa no solo debe someterse a la Constitución y a la ley sino también a los instrumentos internacionales, a los principios, a la jurisprudencia aplicable; es así que el COA, amplía el espectro de aplicación y garantiza no solo el principio de legalidad, sino también el de juricidad.

5.4. El literal f) del artículo 13 de la Resolución No. C 074, en el primer inciso establece el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas de la siguiente manera: la Secretaría General luego del primer debate, en el plazo previsto (2 días) remitirá a la presidencia de la comisión una síntesis de las observaciones

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

realizadas en el pleno con la identificación de los autores, así también, dentro del mismo plazo las concejales y concejales metropolitanos y la ciudadanía podrán hacer llegar a la presidencia de la comisión por escrito nuevas observaciones. En la siguiente reunión el presidente o presidenta de la comisión incluirá en el orden del día el procesamiento de las observaciones y elaborará el correspondiente informe para el segundo debate.

5.5. En este sentido, la normativa prevé que tanto concejales y concejales metropolitanos como la ciudadanía puedan remitir por escrito a la presidencia de la comisión nuevas observaciones, entendiéndose como nuevas aquellas que no han sido debidamente realizadas o revisadas en el primer debate. Por lo tanto, esta Procuraduría Metropolitana considera que, si se podrían conocer nuevas observaciones, es decir, aquellas que no fueron tratadas en primer debate, siempre que se cumpla con el procedimiento y plazos previstos en el literal f) del artículo 13 de la Resolución No. C 074.

5.6. Por otro lado, el inciso segundo del literal f) señala que las observaciones formuladas en el primer debate por las concejales y concejales podrán ser conceptuales o específicas sobre el texto completo. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, conceptual significa “perteneciente o relativo al concepto”, en el presente caso, el proyecto de ordenanza contempla que el objeto es “(...) 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.” lo cual resulta concordante con los textos que se pretenden incorporar, es decir, con los capítulos: a) Para el Ejercicio de la Facultad de Fiscalización; b) Código de Ética; y, c) Sesiones Virtuales, sin embargo, en la página: <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/concejo-abierto/>, en el espacio digital denominado “Concejo Abierto” se ha podido evidenciar lo siguiente:

Los tres capítulos propuestos por el Concejales Eduardo del Pozo (Para el Ejercicio de la Facultad de Fiscalización); Concejales Mónica Sandoval (Sesiones Virtuales); y, Concejales Analía Ledesma (Código de Ética), se registran como propuestas o proyectos de ordenanzas independientes, es decir, como iniciativas propias de los referidos concejales y concejales presentadas con anterioridad al proyecto de ordenanza propuesto por la Concejales Metropolitana Cecilia Soledad Benítez Burgos. Así también es preciso mencionar que, en el caso del proyecto de ordenanza sobre sesiones virtuales propuesto por la Concejales Mónica Sandoval, este ya fue conocido en primer debate.

5.7. Es decir que, pese a que las observaciones, en el presente caso se podrían entender como conceptuales, por ser parte del objeto, así como del título del proyecto de ordenanza, la actual normativa vigente y aplicable (Resolución No. C 074) no contempla el procedimiento a seguir en el caso que se requiera que se incorpore, a un nuevo proyecto de ordenanza, textos que ya fueron propuestos en proyectos de ordenanzas anteriores. En tal virtud, en el caso que los textos no fueran parte de otros proyectos de ordenanzas metropolitanas, al ser consideradas como observaciones conceptuales, y siempre que se hayan presentado dentro de los dos (2) días de plazo previstos en la resolución antes referida podrían ser incorporadas para que sean conocidas y aprobadas en segundo debate; pero como no es el caso, dichos textos no podrían ser incorporados, por no contar con el respectivo procedimiento en la resolución emitida por el Concejo Metropolitano, caso contrario de incorporarlo de forma unilateral, por mérito de las comisiones, atentáramos a un procedimiento previamente normado y de la debida competencia de cada una de las comisiones, cuya inobservancia trasgrediría actos legislativos previos.

5.8. Por los antecedentes expuestos, esta Procuraduría Metropolitana sugiere que dicho procedimiento sea considerado en la normativa expedida para el efecto, a fin de subsanar el vacío legal evidenciado.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

6. Conclusiones

Con base a los fundamentos expuestos, esta Procuraduría Metropolitana respecto al requerimiento concluye lo siguiente:

a) El artículo 13 de la Resolución No. C 074 que establece el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas no contempla el procedimiento a seguir en los casos en que existan proyectos de ordenanza presentados con antelación, que se encuentren en trámite y cuyos textos (totales o parciales) requieran ser incorporados en un nuevo proyecto de ordenanza. Por lo tanto, en este caso, dichos textos no podrían ser incorporados pese a ser considerados como observaciones nuevas y conceptuales ya que son parte de iniciativas propias de los concejales y concejalas, y constan en otros proyectos de ordenanzas que ya se encuentran en fases de aprobación y tratamiento, es decir que ya ha iniciado el procedimiento legislativo.

b) El plazo previsto para incorporar las observaciones realizadas en el pleno, así como las observaciones nuevas (conceptuales o específicas) es de dos (2) días, tanto para los miembros del concejo, así como para el aporte ciudadano, luego del primer debate, este es un plazo fatal que debe cumplirse por cuanto se encuentra debidamente previsto en la Resolución del Concejo Metropolitano.

c) Una vez evidenciado el vacío normativo en la Resolución No. C 074 se sugiere considerar la posibilidad de plantear una reforma que permita la unificación de proyectos de ordenanzas cuando se trate de la misma materia y cuando estas ya hayan sido presentadas con anterioridad como proyectos de ordenanzas y se encuentren en trámite.

d) El presente Informe se realiza en atención a la consulta sobre la inteligencia del ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente relacionadas con las competencias y ámbito de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-0495-O

Anexos:

- GADDMQ-SGCM-2021-5100-O Obs Conc.pdf
- gaddmq-am-2021-1752-of.pdf
- gaddmq-dc-amgb-2021-0369-o_(1).pdf
- GADDMQ-DC-L.R.CH-2021-0409-M.pdf

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0200-M

Quito, D.M., 01 de febrero de 2022

- GADDMQ-DC-VCBC-2021-0293-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2022-0364-O.pdf
- resol_no._002-cpe-cc1_2022-01-24-signed.pdf

Copia:

Sr. Orlando Toshiro Nuñez Acurio
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL NUÑEZ ACURIO ORLANDO TOSHIRO

Sr. Dr. René Patricio Bedón Garzón Ph. D.
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL BEDÓN GARZÓN RENÉ

Sr. Luis Eucevio Reina Chamorro
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL REINA CHAMORRO LUIS

Sra. Mgs. Cecilia Soledad Benitez Burgos
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL BENITEZ BURGOS SOLEDAD

Sr. Juan Manuel Carrión Barragan
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CARRION BARRAGAN JUAN MANUEL

Sr. Santiago Omar Cevallos Patino
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CEVALLOS PATIÑO SANTIAGO OMAR

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Sr. Dr. Willians Eduardo Saud Reich
Asesor de Despacho
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Jose Chavez Naranjo	mjen	PM-ASE	2022-02-01	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-02-01	

