

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

**Asunto:** Informe jurídico sobre el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS" / Exp. PM. 2023-00350

Señor Abogado  
Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En referencia al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0838-O, de 24 de febrero de 2023 con el cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 003-CSC-2023 de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, emitida en la sesión ordinaria Nro. 077, desarrollada el 22 de febrero del 2023; en la cual se resolvió: *“Solicitar a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; a la Secretaría de Inclusión Social y a la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que en un término de quince días, se sirvan emitir sus informes técnicos y jurídicos, con relación al proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS, para el análisis y conocimiento de la misma”* (énfasis agregado); al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

## 1. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme Oficio No. 00030/SV, de 06 de diciembre de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

## 2. ANTECEDENTES

Con Memorando Nro. GADDMQ-DC-AAAL-2023-0093-M de 09 de febrero de 2023, la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

Concejala Lcda. Laura Alexandra De Los Ángeles Altamirano Luna presentó ante la Secretaría General del Concejo Metropolitano la iniciativa para el tratamiento del proyecto de “*ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS*”, para su calificación y envío a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana, y Gestión de Riesgos.

Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0103-M de 10 de febrero de 2023, el Secretario General del Concejo Metropolitano, procedió a calificar el proyecto de ordenanza y lo trasladó a la Presidencia de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana, y Gestión de Riesgos, a fin de que se prosiga con su tramitación.

En sesión ordinaria Nro. 077, realizada el día miércoles, 22 de febrero del 2023, la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos resolvió: “*Solicitar a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; a la Secretaría de Inclusión Social y a la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que en un término de quince días, se sirvan emitir sus informes técnicos y jurídicos, con relación al proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS, para el análisis y conocimiento de la misma*”.

A través de Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0838-O de 24 de febrero de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 003-CSC-2021 de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, que contiene lo resuelto en sesión ordinaria Nro. 077, adjuntando únicamente los antes referidos memorandos Nro. GADDMQ-DC-AAAL-2023-0093-M y Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0103-M.

En virtud de lo cual, por cuanto no se cuenta con informes técnicos respecto del ámbito del presente proyecto de ordenanza, para esta Procuraduría no ha sido posible identificar la naturaleza, alcance y demás caracteres del Subsistema que se pretende incorporar; por lo que, para la emisión de este informe, únicamente se considera el texto del proyecto de ordenanza remitido conforme a la Resolución No. 003-CSC-2021 de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos y el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0838-O de la Secretaría General del Concejo. El contenido técnico de este proyecto, así como su justificación es de exclusiva responsabilidad de los órganos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

(«GADDMQ»), competentes en la materia.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO

El artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: *“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”*. Así mismo, el artículo 389 *ibídem* dispone: *“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. (...)”*.

El artículo 238 de la Norma Suprema determina que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”*; lo cual, guarda relación con lo establecido en el artículo 5 del COOTAD, establece: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (...)”*.

Por su parte, el artículo 266 de la Carta Magna determina: *“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 concordancia con lo expuesto, el artículo 4, literal h), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), determina: *“Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: (...) h) La generación de condiciones que aseguren los*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

*derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; (...)*". En el mismo sentido, en el artículo 54 *ibídem* se establece: "Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) b) *Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...) n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; (...)*".

Asimismo, de acuerdo con el artículo 84 del COOTAD, son funciones del Distrito Metropolitano de Quito: "(...) b) *Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...) j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;*".

Además, el artículo 84, literales a) y z) *ibídem* señala: "Al concejo metropolitano le corresponde: a) *Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...) z) La institución del sistema distrital de protección integral para los grupos de atención prioritaria; (...)*".

En estas condiciones, la Resolución No. 003-CSC-2023 de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos propone la emisión de una "ORDENANZA REFORMATIVA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS", para lo cual se ha solicitado la emisión de informes técnicos y jurídicos a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; a la Secretaría de Inclusión Social y a la Procuraduría Metropolitana.

En función de lo expuesto y conforme lo establecido en el artículo 87, letras a) e z) del COOTAD que, respectivamente, reconocen como atribuciones del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas; y, la institución del sistema distrital de protección integral para los grupos

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O**

**Quito, D.M., 07 de marzo de 2023**

de atención prioritaria, se considera que es competencia del Concejo Metropolitano, emitir ordenanzas, en el ámbito legislativo, en este caso, para incorporar el Subsistema de Protección Integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las Subcuencas Hidrográficas.

De acuerdo a lo expuesto, esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el proyecto de ordenanza planteado, cumple con los aspectos contemplados en la normativa precedente; no obstante, se considera pertinente, en atención al análisis expuesto, realizar algunas observaciones a su contenido.

#### **4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA**

Una vez revisado el proyecto de ordenanza, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se derivan las siguientes observaciones:

##### **4.1. En la parte considerativa:**

- Debido a la falta de informes técnicos, no es posible identificar la naturaleza, fines, alcance y caracteres del Subsistema de protección que se pretende incorporar con el presente proyecto de ordenanza; sin embargo, se debe considerarse que el Sistema de Protección de Derechos tiene directa relación con los ejes de promoción y prevención, protección y reparación de los derechos, por lo que se sugiere revisar y analizar la pertinencia de varios considerandos que no cumplan tales presupuestos y que no guarden estricta relación con el ámbito del proyecto de ordenanza y el subsistema propuesto.

- De manera general se recomienda considerar en la colocación de los considerandos el orden jerárquico de las normas.

- Se sugiere considerar el artículo 35 de la Constitución que establece la atención prioritaria y especializada a personas en situación de riesgo y a víctimas de desastres naturales o antropogénicos.

- Considerar las disposiciones del artículo 87, letra a) y z) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y del artículo 8 numeral 1) de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, referente a las facultades conferidas al Concejo Metropolitano de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, así como la de instituir el sistema distrital de protección integral para los grupos de atención prioritaria, respectivamente; que se entiende son aquellas que sustentarán la emisión de la ordenanza metropolitana.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

#### 4.2. En la parte resolutive:

- Se sugiere el análisis de un texto alternativo respecto de la redacción del artículo único del proyecto de ordenanza.

#### 5. PRONUNCIAMIENTO

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, de acuerdo con lo manifestado en las letras a), y z) del artículo 87 del COOTAD; en concordancia con el numeral 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano, emitir la *“ORDENANZA REFORMATIVA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS”*.

Como se advirtió anteriormente, por cuanto para la emisión del presente informe no se ha contado con informes técnicos definan la naturaleza, alcance, fines y caracteres del *“Subsistema de protección integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las microcuencas hidrográficas”*, se estima conveniente que, previo a continuar con el procedimiento parlamentario previsto en la Resolución No. C 074, de 8 de marzo de 2016, en caso de que la incorporación del precitado subsistema suponga la creación de algún órgano administrativo o la modificación de la estructura municipal, o si genera una obligación que conlleve financiamiento público, se cuente con los respectivos informes de planificación y financiero.

Las observaciones planteadas, constituyen meras recomendaciones, cuya conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes y relacionadas al ámbito de la ordenanza; así como, como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe. En ese sentido, se insta a que las mismas sean conocidas por la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, para que se determine su correcta aplicación.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se refiere a aspectos técnicos; así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias responsables de emitir los informes técnicos, mismos que son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O

Quito, D.M., 07 de marzo de 2023

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Willians Eduardo Saud Reich  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA  
JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-0838-O

Anexos:

- gaddmq-dc-aal-2023-0093-m.pdf  
- GADDMQ-SGCM-2023-0103-M.pdf  
- proyecto\_de\_creació.docx  
- resolución\_003\_csc-signed.pdf  
- proyecto\_de\_creació\_revisión\_y\_observaciones\_pm.docx

Copia:

Señor Magíster  
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO**

Señor Abogado  
Leo Zanoni Arévalo Serrano  
**Servidor Municipal 13  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Leo Zanoni Arévalo Serrano	lzas	PM-ASE	2023-03-03	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2023-03-07	

