

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M**

**Quito, D.M., 22 de noviembre de 2021**

**PARA:** Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General del Concejo Metropolitano**

**ASUNTO:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5019-O y la resolución Nro. 041-CAHP-2021

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5019-O de 9 de noviembre de 2021; y, la resolución Nro. 041-CAHP-2021, a requerimiento de la Comisión de Áreas Históricas (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; art. 13, letra c. de la resolución No. C-074, de 8 de marzo de 2016; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio Nro. 00005/SV de 19 de octubre de 2021 del Procurador Metropolitano.

## **2. Ámbito y objeto**

**2.1.** El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): *“Solicitar a la Agencia Metropolitana de Control, al Instituto Metropolitano de Patrimonio y a la Procuraduría Metropolitana, los respectivos informes respecto a la iniciativa legislativa que contiene el proyecto de ordenanza reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el cual se establece la sanción administrativa por el uso indebido, daños o sustracción de cualquier clase de bienes del espacio público en áreas patrimoniales, cuya calificación por la Secretaría General del Concejo Metropolitano, consta en el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM- 2021-4944-O, de 05 de noviembre de 2021”*.

**2.2.** En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de “Ordenanza reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el cual se establece la sanción administrativa por el uso indebido, daños o sustracción de cualquier clase de bienes del espacio público en áreas patrimoniales” (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

**2.3.** Este Informe tiene naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 13 letra

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2021

c. de la resolución No. C-074 de 8 de marzo de 2016. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión y Concejo Metropolitano.

### 3. Marco para el análisis jurídico

**3.1.** 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.

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

**3.3.** La resolución Nro. 074 de 8 de marzo de 2016, (la «resolución C-074»), regula, en lo atinente **(i)** el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, **(ii)** el ejercicio de la facultad de fiscalización, **(iii)** la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y, **(iv)** prevé el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. En particular, el art. 13 *ibídem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas.

**3.4.** Acorde al art. 67 del Código Municipal, la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio, y como parte del Eje Territorial, tiene la atribución y responsabilidad de: *“Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la estructuración de planes, programas, proyectos e intervenciones arquitectónicas y urbanísticas desarrolladas en las áreas históricas protegidas, y la aprobación de proyectos de creación o modificación de monumentos públicos. Propondrá también al Concejo proyectos normativos cuyos objetivos sean la valoración, difusión, protección y conservación del patrimonio cultural del Distrito. Por delegación expresa del Instituto de Patrimonio Cultural, es la instancia que analiza los proyectos de intervención en las áreas históricas y patrimoniales, previo informe de la Subcomisión Técnica para aprobación del Concejo.”*

**3.5.** Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4944-O, de 05 de noviembre de 2021, la Secretaría remitió el Proyecto a la Comisión indicando lo siguiente: «[e]l 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 de Concejo Metropolitano No. C074, es decir, se refiere a una sola materia, contiene exposición de motivos, considerandos y articulado, para su procesamiento por la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M

Quito, D.M., 22 de noviembre 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 en relación con el Proyecto

a) 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».

b) 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.

c) 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 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.

4.2. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, ha de considerarse:

- 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;
- b) De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto constituye una propuesta de ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2021

de interés general para el DMQ; y,

- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, el procedimiento previsto en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, el previsto, en lo que sea aplicable en la Resolución C-074.

4.3. En relación con la formación del «cuerpo normativo» (Proyecto), conviene considerar.

**a)** 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-.

**b)** En el caso de los GAD's y, en particular, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («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 (arts. 264 y 266 ibídem, 8, núm. 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD).

**c)** En relación con el inicio del procedimiento parlamentario, el régimen jurídico aplicable prevé ciertas autoridades y personas que están habilitadas para presentar proyectos de ordenanzas o resoluciones a los concejos municipales o metropolitanos; particularmente **(i)** el art. 88 letra b. [2] del COOTAD, estable como atribución de concejales presentar proyectos de ordenanzas.

**d)** Así, en lo que nos atañe, un proyecto de ordenanza será presentado únicamente por quienes tienen la iniciativa legal para ello. Además, como se anticipó, ha de referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y su aprobación requerirá de una mayoría específica.

**e)** Respecto a las normas procedimentales, destacan, por su objeto y relevancia, las previstas en el COOTAD, para la formación y expedición de ordenanzas por los gobiernos autónomos descentralizados (arts. 320 y 322[6]) y, en lo que es aplicable, la resolución C-074, que establece, entre otras, disposiciones normativas procedimentales para la aprobación de proyectos de ordenanzas metropolitanas en el GAD DMQ.

**f)** En particular, el art. 13 de la resolución C-074, utilizando el procedimiento general previsto en el COOTAD, regula el tratamiento de los proyectos de ordenanza en el GAD DMQ, en la forma siguiente:

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M**

**Quito, D.M., 22 de noviembre de 2021**

- La letra a., prevé como responsabilidades de la Secretaría del Concejo «verificar el cumplimiento de las formalidades en el texto propuesto» y, revisar «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»;
- La letra b., establece la carga de procesamiento del proyecto respectivo en el presidenta o presidenta de la comisión competente del Concejo Metropolitano;
- Las letras c. y d., determinan la obligación de emisión de informes de entes y órganos competentes del GAD DMQ, de acuerdo a sus competencias. En especial, se previene la obligación de un informe jurídico por la Procuraduría Metropolitana, que no es el ejercicio de ninguna clase de control previo de legalidad o constitucionalidad. Así mismo, requieren la emisión posterior de un informe de la comisión respectiva para conocimiento del Concejo Metropolitano;
- Las letras e y f., prevén el tratamiento en primer debate del proyecto en el Concejo Metropolitano, refiriéndose inclusive a las convocatorias al precitado Concejo y, su posterior tratamiento en la comisión respectiva en caso de existir o no observaciones a su contenido;
- Las letras g. h. i. y j., determinan los pasos a seguir en el segundo debate, sanción y promulgación de una ordenanza; y,
- Finalmente, la letra k., contiene indicaciones específicas para quienes propongan iniciativas populares, esto es, proyecto que provengan de la ciudadanía (considerada en su generalidad).

**g)** En lo que respecta al proyecto de ordenanza, es pertinente mencionar que una persona puede ocasionar daños a los bienes patrimoniales, o a cualquier bien público, actuando por su propia cuenta, de manera individual, y no solo en el contexto de una actividad o concentración humana de manifestación o protesta, razón por la cual, se ha añadido ese supuesto en el texto de la reforma al artículo 3431 del Código Municipal.

## **5. Conclusiones**

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye lo siguiente:

a) El Concejo Metropolitano es el órgano competente para conocer y procesar ordenanzas metropolitanas;

b) Se recomienda al Concejo Metropolitano que requiera a los órganos y dependencias del GAD DMQ, según su competencia material, los informes técnicos correspondientes que justifiquen y motiven la implementación, aplicación y control, según el caso, de las reformas propuestas en el Proyecto.

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M**

**Quito, D.M., 22 de noviembre de 2021**

El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Galo Fabian Torres Gallegos  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL**

Anexos:

- adjunto\_4.\_gaddmq-dc-lece-2021-0454-o-signed\_ba\_lec(2)-signed-1 (1).pdf
- adjunto\_4.\_gaddmq-sgcm-2021-4944-o (1).pdf
- adjunto\_4.\_ordenanza\_danío\_bienes\_patrimoniales (1).docx
- Adjunto 2\_resolucioIn\_no.\_041-cahp-2021.pdf

Copia:

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**

Sra. Dra. Monica Janeth Guzman Velasco  
**Servidor Municipal 11**

Sra. Espc. Zaida Carolina Almeida Falcon  
**Litigante**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Monica Janeth Guzman Velasco	mjgv	PM-ASE	2021-11-22	
Revisado por: Monica Janeth Guzman Velasco	mjgv	PM-ASE	2021-11-22	
Aprobado por: Galo Fabian Torres Gallegos	gt	PM-ASE	2021-11-22	



**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0391-M**

**Quito, D.M., 22 de noviembre de 2021**

