

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3352-O y la resolución Nro. 012-CCL-2020

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3352-O, de 29 de septiembre de 2020, y la resolución Nro. 012-CCL-2020, a requerimiento de la Comisión de Codificación Legislativa (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»): «La Comisión de Codificación Legislativa [...], al tratar el primer punto del orden del día, respecto al “*Conocimiento de la propuesta de reforma al Código Municipal impulsada por el Consejo de Protección de Derechos*”, **resolvió:** Solicitar que en el término de ocho días las siguientes entidades emitan: **Procuraduría Metropolitana:** Informe legal respecto del proyecto de ordenanza en referencia [...]».

3. Este Informe efectúa, en función del Requerimiento, una descripción del régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Metropolitana reformativa al Libro II.5 “De la igualdad, género e inclusión social” del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito» (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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

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. En general, la Constitución de la República (la «Constitución»), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).

6. El art. 238 de la Constitución determina que los gobiernos autónomos descentralizados («GADs o GAD») gozan de autonomía política, administrativa y financiera. En concordancia, COOTAD, en el art. 5, establece que la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

7. El COOTAD, en lo relevante (i) regula la organización política administrativa del estado en el territorio, esto es, es el régimen de los diferentes niveles de GADs y regímenes especiales, y, (ii) desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias.

8. En particular, el COOTAD, como parte del derecho a la participación, en el art. 303, reconoce que la ciudadanía tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos.

9. 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, el Libro V.5 establece disposiciones normativas en relación con la igualdad, género e inclusión social, las que, en lo relevante, regulan al Consejo de Protección de los derechos en el Distrito Metropolitano de Quito.

4. Análisis y criterio jurídico

10. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

especial, su procesamiento por parte la Comisión.

11. *Primero.* 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.

12. 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 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.

13. 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.

14. *Segundo.* La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, deberá pronunciarse en relación con los aspectos formales del Proyecto cuando sea presentado como una iniciativa legislativa de acuerdo al régimen jurídico aplicable. En efecto, deberá analizar cuál será la comisión 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.

15. 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.

16. *Tercero.* Por otro lado, 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

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]

17. 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.

18. En especial, el art. 13 *ibidem* 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.

19. *Cuarto*. 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 Edilicio, 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.

20. Según el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión 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».

21. Es así que la Comisión, conocerá los proyectos de ordenanzas metropolitanas que se refieran a la regulación de la actividad municipal y tengan relación con su ámbito de acción.

22. En particular, el Proyecto pretende efectuar una modificación de la actual denominación de los «Comités de Derechos» en un libro específico del Código

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Municipal, asunto que, parece circunscribirse con las atribuciones y responsabilidades de la Comisión, y que deberá ser analizado, en principio, por la Secretaría General del Concejo cuando se presente la iniciativa legislativa correspondiente.

23. *Quinto*. En relación con la fundamentación del Proyecto:

24. En *primer lugar*, la Constitución:

- En el núm. 1 del art. 3, determina como deber primordial del Estado, garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular, la educación, salud, alimentación, seguridad social y el agua; y,
- El art. 95, reconoce que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación gestión de asuntos públicos y control popular de las instituciones del Estado y sus representantes.

25. En *segundo lugar*, el COOTAD determina:

- En el art. 4 letra h., como fin de los gobiernos autónomos descentralizado, la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocido en la Constitución, por medio de la creación y funcionamiento de sistema de protección integral de sus habitantes;
- En el art. 84 letra j., como función de los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos, la implementación de los sistemas de protección integral que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, pudiendo conformar consejos, juntas y redes de protección de los grupos de atención prioritaria; y,
- En el art. 598 que, cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

26. En *tercer lugar*, el Código Municipal:

- En el Libro II.5 establece disposiciones normativas en relación con la igualdad, el género y la inclusión, particularmente en el Título I del precitado Libro, regula al Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito; y,
- En el art. II.5.13, prevé la conformación del Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito. Dentro de los organismos de vigilancia, exigibilidad y control social, se encuentran los Comités de Derechos.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

5. Conclusiones

27. 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;

(b) Sin perjuicio de la calificación y verificación que pudiere efectuar la Secretaría del Concejo Metropolitano, el Proyecto busca modificar la denominación de los «Comités de Derechos» en un libro específico del Código Municipal, asunto que parece vincularse, por su objeto, con las competencias la Comisión de Codificación Legislativa; y,

(c) La fundamentación del Proyecto se insertaría dentro de las competencias que le han sido asignadas al GAD DMQ por el régimen jurídico aplicable, en específico, por las precisadas en el asunto «*Quinto*» del aparatado 4 de este Informe.

28. 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-2020-2651-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3352-O

Anexos:

- Resolución No. 012-CCL-2020.pdf
- ReformaCodigo_Comités.docx

Copia:

Señora Abogada
Monica Sandoval Campoverde
Concejala Metropolitana