

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2315-O y la resolución Nro. 019-CCN-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-2020-2315-O, de 13 de julio de 2020, y la resolución Nro. 019-CCN-2020, a requerimiento de la Comisión de Conectividad (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; art. 13, letra c) de la resolución No. C-074, de 8 de marzo de 2016; y, el oficio 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»): «[s]olicitar [...] los informes técnicos y jurídico del proyecto de “*Ordenanza que garantiza el acceso al servicio público municipal de internet, ante la emergencia sanitaria Covid-19, en el Distrito Metropolitano de Quito [...]*”».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza que garantiza el acceso al servicio público municipal de internet, ante la emergencia sanitaria Covid-19, en el Distrito Metropolitano de Quito» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto 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. Este Informe se presenta

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

dentro del término previsto en el art. 13, letra c) de la Resolución C-074 del Concejo Metropolitano.

3. Marco para el análisis jurídico

5. La Constitución de la República (la «Constitución»), en lo que es relevante para este Informe, en el art. 16, núms. 2 y 5 garantiza a todas las personas el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, e integrar espacios de participación en el campo de la comunicación; y, en el art. 61 enlista los derechos de participación que gozan los ecuatorianos y ecuatorianas.

6. En el art. 240 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.

7. Sobre las circunstancias de excepción derivadas de la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19»), parte de la fundamentación del Requerimiento, conviene considerar:

(a) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al COVID-19 como una pandemia;

(b) Por medio de la resolución Nro. A-0020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central;

(c) El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública, por medio del Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, publicado en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 160, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la pandemia de COVID-19. El estado de emergencia fue ampliado en treinta días adicionales por el Acuerdo Ministerial Nro. 00009-20, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 567, de 12 de mayo de 2020. Por medio de Acuerdo Ministerial Nro. 00024-2020, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 679, de 17 de junio de 2020, el Ministro de Salud Pública declaró, nuevamente, el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud;

(d) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(e) El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen Nro. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional;

(f) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte IDH») emitió la declaración Nro. 1/20, 9 de abril de 2020, sobre «Covid-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos deben ser abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales»;

(g) Por medio de cadena nacional de 26 de abril de 2020, el Presidente de la República y la Ministra de Gobierno expusieron las medidas previstas para el cambio de etapa de la emergencia sanitaria por el COVID-19, del «Aislamiento» al «Distanciamiento». Las medidas se estructuraron sobre la base de un mecanismo de semaforización del territorio nacional, según los términos de la presentación denominada «Del Aislamiento al Distanciamiento Social» que fue expuesta por la Ministra de Gobierno;

(h) Mediante resolución de 28 de abril de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivo cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé (i) restricciones obligatorias a nivel nacional y, (ii) restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020;

(i) En sesión recogida en el acta Nro. 029-2020-COEM, de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] en consideración a los informes de la (i) Secretaria de Salud, (ii) Secretaría de Seguridad y (iii) Secretaría de Movilidad, a partir del 4 de mayo de 2020, en el Distrito Metropolitano de Quito, se estima que debe aplicarse las normas correspondientes al color rojo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, de 28 de abril de 2020, y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social»;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

(j) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(k) La Corte Constitucional, mediante Dictamen Nro. 2-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052 y estableció aspectos adicionales a considerarse en temas atinentes a la salud, violencia contra la mujer y otros;

(l) En sesión recogida en el acta Nro. 039-2020-COEM, de 26 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] que debe aplicarse las normas correspondientes al color amarillo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del COE Nacional de 28 de abril de 2020 y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social”»;

(m) Por medio de resolución de 27 de mayo de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 2 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social para el mes de junio» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

(n) El Presidente de la República, por medio de Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19;

(o) La Corte Constitucional, mediante Dictamen Nro. 3-20-EE/20, en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, y planteó varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes;

(p) Por medio de resolución de 29 de junio de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JULIO de 2020, en el marco del conjunto de medidas de distanciamiento social y protección colectiva e individual “Distanciamiento Social”, para generar las condiciones hacia la “Nueva Normalidad”, regirán las disposiciones anexas». Según consta en el Anexo Nro. 1 a la resolución indicada, la etapa del «Distanciamiento el camino a la nueva normalidad» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

(q) Mediante Resolución Nro. 047, de 1 de julio de 2020, el Alcalde Metropolitano de Quito, emitió las medidas complementarias urgentes y transitorias para el periodo de distanciamiento correspondiente al color amarillo del esquema de semaforización determinado por la Administración Pública Central, a efecto de contener el número de contagios y la propagación de la enfermedad; y,

(r) La Asamblea Nacional, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, discutió y aprobó la denominada «Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19» («Ley de apoyo humanitario»). La precitada Ley se publicó en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 229, de 22 de junio de 2020.

8. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-JCFC-2020-0092-O, de 15 de mayo de 2020, el señor concejal Juan Carlos Fiallo, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1723-O, de 19 de mayo de 2020, la Secretaria General del Concejo efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto, y lo remitió a conocimiento de la Comisión.

4. Análisis y criterio jurídico

10. 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 al Proyecto

11. 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».

12. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

13. 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.

14. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («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;
- De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,
- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

4.1.1. En relación a la incorporación de tecnologías de la información

15. La incorporación de tecnologías de información se ha configurado a nivel constitucional como un deber del Estado y en derecho de las personas:

(a) El art. 16, núm. 2, establece (énfasis añadido): «Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: [...] 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación»;

(b) El art. 17, núm. 2, determina (énfasis añadido): «Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: [...] 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada [...]»; y,

(c) El art. 347, núm. 8, establece como responsabilidad del Estado (énfasis añadido): «Art. 347.- Será responsabilidad del Estado: [...] 8. Incorporar las tecnologías de la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales[...]».

16. A nivel infra constitucional, en lo que es relevante para este Informe, el COOTAD determina:

(a) En el art. 362 (énfasis añadido): «Art. 362.- Los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de los titulares de derechos y los agentes productivos, de la educación, la cultura, la salud y las actividades de desarrollo social, incrementando la eficacia y la eficiencia individual y colectiva del quehacer humano»; y,

(b) En el art. 363 (énfasis añadido): «Art. 363.- Los gobiernos autónomos descentralizados realizarán procesos para asegurar progresivamente a la comunidad la prestación de servicios electrónicos acordes con el desarrollo de las tecnologías. Los servicios electrónicos que podrán prestar los gobiernos autónomos descentralizados son: información, correspondencia, consultas, trámites, transacciones, gestión de servicios públicos, teleeducación, telemedicina, actividades económicas, actividades sociales y actividades culturales, entre otras. Los gobiernos autónomos descentralizados dotarán servicios de banda libre para el uso de redes inalámbricas en espacios públicos».

17. Con ese contexto, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ») podría generar y realizar procesos encaminados a proveer acceso a la ciudadanía a servicios electrónicos.

18. A modo ilustrativo, los Capítulos IV “Del sistema de gobierno electrónico del Distrito Metropolitano de Quito” y V “De la telemática”, del Título I “Régimen metropolitano para la utilización de las tecnologías de la información y comunicación en la municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito”, del Libro III.2 “De la conectividad”, regulan aspectos de la tecnología de la información y comunicación en el Distrito Metropolitano de Quito, en especial, en el art. III.2.26 la teleeducación.

4.1.2. En relación con la Comisión de Conectividad

19. 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. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

21. En ese sentido, el Código Municipal, en el art. I.1.3, determina que las comisiones del Concejo Metropolitano se fundamentan en los cuatro ejes estratégicos de la Administración Metropolitana:

- Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
- Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

22. Dentro del Eje económico, el Código Municipal, en el art. I.1.4, enlista a las siguientes comisiones permanentes: (i) Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria; (ii) Comisión de Conectividad; (iii) Comisión de Comercialización; y, (iv) Comisión de Turismo y Fiestas.

23. En particular, el art. I.1.48 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en particular, sobre la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

Comisión de Codificación Legislativa establece lo siguiente (énfasis añadido): «Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Conectividad: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos necesarios para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la conectividad y la cobertura de las telecomunicaciones en el Distrito, así como las estrategias de coordinación y acción para avanzar hacia la sociedad del conocimiento. Conocerá también lo relacionado con el sector aeroportuario y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDES) en el Distrito [...]».

24. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los arts. I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

25. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos necesarios para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la conectividad y la cobertura de las telecomunicaciones en la ciudad.

26. El Proyecto se refiere a la incorporación de tecnologías de la información, en especial, relacionadas a la prestación de servicios electrónicos, por lo que su tratamiento es de competencia de la Comisión, previo a conocimiento del Concejo Metropolitano.

4.2. Observaciones específicas al Proyecto

27. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

28. De conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

29. El Proyecto contendría los elementos indicados (i) al referirse a una sola materia (regulación emergente de revisión técnica vehicular en la ciudad); (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer las normas que regularían, en lo relevante,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

incorporación de tecnologías de la información. En ese sentido, de así estimarlo la Comisión, podría continuar con la tramitación del Proyecto, hasta, de ser el caso, elevar a conocimiento del Concejo Metropolitano.

30. En calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, se debería considerar:

31. *Primero*, en la exposición de motivos hay varios hechos acontecidos posteriormente a la expedición del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, como la etapa de distanciamiento en la que nos encontramos de acuerdo las disposiciones expedidas por los órganos competentes de la Administración Pública Central, que no han sido considerados y que convendría, por efectos de motivación (art. 76 de la Constitución), mencionar:

(a) Decretos Ejecutivos que también se refieren al estado de excepción: (i) Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud; y, (iii) Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaro un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19;

(b) Dictámenes de constitucionalidad emitidos por la Corte Constitucional de cada uno de los Decretos: la Corte Constitucional emitió el (i) Dictamen Nro. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020 y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia nacional; y, (ii) Dictamen Nro. 2-20-EE/20, en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, y determinó aspectos a considerarse en temas atinentes a salud, violencia contra la mujer y otros; y, (iii) Dictamen Nro. 3-20-EE/20, en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, y planteó varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes;

(c) Decisiones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en relación a la etapa de distanciamiento en la que nos encontramos: (i) Resolución de 28 de abril de 2020, en la que resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

respectivo cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé restricciones obligatorias a nivel nacional y, restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020; (ii) Resolución de 27 de mayo de 2020, en la que resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 2 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social para el mes de junio» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo; (iii) Resolución de 29 de junio de 2020, en la que resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JULIO de 2020, en el marco del conjunto de medidas de distanciamiento social y protección colectiva e individual “Distanciamiento Social”, para genera las condiciones hacia la “Nueva Normalidad”, regirán las disposiciones anexas». Según consta en el Anexo Nro. 1 a la resolución indicada, la etapa del «Distanciamiento el camino a la nueva normalidad» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo; y,

(d) Decisión del Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano efectuada en la sesión recogida en el acta Nro. 029-2020-COEM, de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, en la resolvió que «[...] en consideración a los informes de la (i) Secretaria de Salud, (ii) Secretaría de Seguridad y (iii) Secretaría de Movilidad, a partir del 4 de mayo de 2020, en el Distrito Metropolitano de Quito, se estima que debe aplicarse las normas correspondientes al color rojo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, de 28 de abril de 2020, y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social».

32. *Segundo*, de conformidad con el art. 2 del Código Municipal[1], las ordenanzas de carácter general, son necesariamente reformatorias del precitado Código, ya sea por modificar o agregar nuevas disposiciones En ese sentido, debería modificarse el título del Proyecto, para que, expresamente, reforme al Código Municipal. A manera de sugerencia, la denominación podría ser: «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Capítulo V, Título I, Libro III.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece la Sección III relativa a las tecnologías de la información relacionadas a la prestación de servicios electrónicos».

En consecuencia, por la configuración estructural que tiene el Código Municipal debería:

(a) Incorporarse una nueva “sección” dentro del Capítulo V, Título I, Libro III.2 del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

Código Municipal. El título de la sección podría ser: «Sección [...] Sobre las tecnologías de la información relacionadas a la prestación de servicios electrónicos»;

(b) Establecerse un único artículo numerado que podría tener el siguiente texto: «Art. 1.- Incorpórese a continuación de la Sección II, V “De la telemática”, del Título I “Régimen metropolitano para la utilización de las tecnologías de la información y comunicación en la municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito”, del Libro III.2 “De la conectividad”, la siguiente sección: [...]»;

(c) Modificarse los encabezados de los artículos del Proyecto como innumerados, así: «Art.- [...] Objeto.-[...]»; y,

(d) Adecuar los artículos del Proyecto a la lógica de una sección esto, es modificando las referencias del término “Ordenanza” por “Sección”.

33. *Tercero*, en relación a los artículos del Proyecto, se debería considerar:

(a) En el art.1 que, el objeto de un acto normativo es establecer las herramientas o mecanismos necesarios para garantizar un determinado objeto, no directamente garantizar el objeto, por no constituir un fin en sí mismas;

(b) En el art. 2 que, la jurisdicción es un término utilizado en el ámbito del Derecho Procesal para referirse a la potestad pública de administrar justicia, que no se corresponde a la delimitación territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Conviene utilizar el término “circunscripción”. Además, el Gobierno Digital no es un órgano, sino un enfoque en el que participan el Estado (en general) y los diferentes actores de la sociedad, para la generación de valor público, en ese sentido no articular acciones para la definición de lineamientos y procedimientos. En todo caso, tal función (definición de lineamientos y procedimientos) la ejerce en el GAD DMQ, la Secretaría de Planificación;

(c) En el art. 3 se realizan definiciones de ciertos términos que tienen una estructura general, en el sentido de que no delimitan específicamente a que se refieren en relación al objeto del Proyecto, i.e. el término “lugares públicos concurridos” puede ser el mismo que el de un parque, universidad privada, biblioteca privada. En ese sentido, convendría una delimitación más específica de cada uno de los términos;

(d) En el art. 4, se debería modificar la mención que se efectúa al art. 2 del Proyecto, ya que las definiciones constan, en realidad, en el art. 3;

(e) En el art. 5, se debería considerar como uno de los elementos para la formación de la voluntad administrativa, la capacidad operativa del GAD DMQ;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

(f) Existe a nivel constitucional y legal un régimen específico que debe observarse previamente a proceder con cualquier especie de gestión delegada que no puede confundirse con el régimen de gestión directa incluida aquella por contrato. En cada caso, ha de considerarse las competencias de los distintos niveles de gobierno para que proceda con una delegación; y,

(g) Finalmente, sobre la disposición general primera, deberán recabarse los informes técnicos que se requiera para la asignación de presupuesto requerido, principalmente de la Administración General, por medio de la Dirección Metropolitana Financiera y de la Secretaría General de Planificación.

5. Conclusiones

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

(a) El GAD DMQ podría generar y realizar procesos encaminados a proveer acceso a la ciudadanía a servicios electrónicos;

(b) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, debe ser conocido, como en efecto lo ha sido, por la Comisión de Conectividad;

(c) Se estima conveniente observar las recomendaciones del apartado 4.2 de este Informe. Particularmente:

- Recoger, de estimarlo conveniente, las recomendaciones efectuadas respecto a la exposición de motivos y articulados del Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, en especial, sobre la naturaleza del servicio y su prestación (gestión); y,
- Requerir, específicamente, los informe técnicos relacionados al presupuesto que se demandaría del GAD DMQ.

35. En función de lo expuesto en este Informe, el Proyecto observaría el régimen jurídico aplicable, por lo que, de estimarlo procedente, la Comisión de Conectividad podrá ponerlo en conocimiento del Concejo Metropolitano luego de las discusiones que se originen en el seno de las sesiones que correspondan.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020

36. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán lo órganos competentes del GAD DMQ.

37. Suscribo en la calidad invocada.

[1] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Artículo 2.- Ordenanzas.- 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.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2315-O

Anexos:

- GADDMQ-SGCM-2020-1723-O.pdf
- Proyecto Ordenanza Conectividad.pdf
- resolución_no_019.pdf

Copia:

Señor Magíster
Juan Carlos Fernando Fiallo Cobos
Concejal Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1639-O

Quito, D.M., 20 de julio de 2020