

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2610-O y la resolución Nro. 073-CIG-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-2020-2610-O, de 4 de agosto de 2020, y la resolución Nro. 073-CIG-2020, a requerimiento de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social (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; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; 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»): «[l]a Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social [...] al tratar el cuarto punto del orden del día, respecto al “*Conocimiento y análisis de las observaciones planteadas al proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el DMQ”.*”; Resolvió: [u]na vez que se ha presentado, analizado e incorporado las Observaciones planteadas al proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el DMQ”, se remita a la Procuraduría Metropolitana y la Secretaría Inclusión Social para que, en el plazo de ocho días se presente los informes legales y técnicos del referido cuerpo normativo».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Metropolitana Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el DMQ» (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.

3. Marco para el análisis jurídico

5. 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.

6. Principalmente, la Constitución, la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia («Código Niñez»), reconocen a la niñas, niños y adolescentes como un grupo de atención prioritaria, que debe ser protegido.

7. 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, en el libro II.5 regula la igualdad, género e inclusión, particularmente: (i) en el Título III se refiere a la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en las calles del DMQ; y, (ii) en el Título IV se refiere a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual en el DMQ.

8. En particular, sobre el periodo actual de confinamiento y el posterior que vendría, por ser parte del fundamento del Proyecto, conviene considerar:

(a) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al coronavirus SARVS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19») como una pandemia. 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 coronavirus COVID-19;

(b) Por medio de la resolución No. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central;

(c) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 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 COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(d) El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 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;

(e) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte IDH») emitió la declaración No. 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»;

(f) 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;

(g) 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;

(h) En sesión recogida en el acta No. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

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»;

(i) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 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;

(j) La Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 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;

(k) En sesión recogida en el acta No. 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”»;

(l) 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;

(m) 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;

(n) 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;

(o) Mediante 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

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;

(p) Por medio de resolución de 29 de julio de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a las características de la semaforización que regirán en el país el mes de AGOSTO de 2020» que consta en su Anexo 1. Adicionalmente, estableció excepciones a las medidas generales y particulares de los colores del semáforo para los cantones de la provincia de Pichincha, entre otras, desde el 31 de julio al 12 de agosto; y,

(q) El Presidente de la República, por medio de Decreto Ejecutivo Nro. 1126, de 14 de agosto de 2020, renovó el estado de excepción declarado por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19 en el Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020.

9. Por medio de los oficios Nros. GADDMQ-DC-GCH-0127-O, de 7 de julio de 2020 y GADDMQ-DC-GCH-2020-0117, de 29 de junio de 2020, la señora concejala Gissela Chalá Reinoso, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto.

10. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2228-O, de 7 de julio de 2020, la Secretaría General del Concejo, efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto y, lo remitió a conocimiento de la Comisión.

4. Análisis y criterio jurídico

11. 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 aplicable al Proyecto

12. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

de los derechos reconocidos en la Constitución».

13. 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.

14. 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.

15. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, 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;
- 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, principalmente, 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. Sobre la protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes en los gobiernos autónomos descentralizados

16. Principalmente la Constitución, la Convención de los Derechos del Niño y el Código Niñez, reconocen a la niñas, niños y adolescentes como un grupo de atención prioritaria, que debe ser protegido.

17. La Constitución, en lo que es relevante para este Informe, establece:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

- En el art. 11, en los núms. 2 y 3 que (énfasis añadido): «[e]l ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento [...]»;
- En el art. 35 (énfasis añadido) que: «[l]as 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»;
- En el art 44 (énfasis añadido) que : «[e]l Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales»;
- En el art. 45 (énfasis añadido) que: «Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción [...]»; y,

- Finalmente, en el núm. 2 del art. 46 (énfasis añadido) que: «El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: 2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral».

18. La Convención sobre los Derechos del Niño adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución Nro. 44/25, de 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, reconoce derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las niñas, niños y adolescente, conformada por 54 disposiciones normativas y tres protocolos.

19. El Código Niñez establece y reconoce:

- En el Libro I, Título III, los derechos, garantías y deberes de niños, niñas y adolescentes, en especial, en el art. 65, la validez para quienes hayan cumplido quince años, de celebrar contratos de trabajo;
- En el art. 81 (énfasis añadido) que: «[l]os niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la educación»;
- En el art. 82 (énfasis añadido) que: «[s]e fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país. La infracción a lo dispuesto en el inciso anterior, no libera al patrono de cumplir con las obligaciones laborales y sociales que le impone la relación de trabajo. El Ministerio encargado de las Relaciones Laborales, de oficio o a petición de cualquier entidad pública o privada, podrá autorizar edades mínimas por sobre la señalada en el inciso anterior, de conformidad con lo establecido en este Código, la ley y en los instrumentos internacionales legalmente ratificados por el Ecuador»;
- En el art. 83 (énfasis añadido) que: «[e]l Estado y la sociedad deben elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y medidas de protección tendientes a erradicar el trabajo de los niños, niñas y de los adolescentes que no han cumplido quince años. La familia debe contribuir al logro de este objetivo»;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

- En el art. 93 (énfasis añadido) que: «[l]os municipios otorgarán, en sus respectivas jurisdicciones, los permisos para que los adolescentes que hayan cumplido quince años ejerzan actividades económicas por cuenta propia, siempre que no sean de aquellas consideradas como perjudiciales o nocivas o que se encuentren prohibidas en este u otros cuerpos legales. Cada Municipio llevará un registro de estas autorizaciones y controlará el desarrollo de las actividades autorizadas a los adolescentes. Los adolescentes autorizados de conformidad con el inciso anterior, recibirán del Municipio un carnet laboral que les proporcionará los siguientes beneficios: acceso gratuito a los espectáculos públicos que determine el reglamento, acceso preferente a programas de protección tales como comedores populares, servicios médicos, albergues nocturnos, matrícula gratuita y exención de otros pagos en los centros educativos fiscales y municipales. El Ministerio encargado de las Relaciones Laborales dictará el Reglamento para la emisión del carnet laboral y la regulación de los beneficios que otorga»; y,
- Finalmente, en el art. 190 (énfasis añadido) que: «El Sistema Nacional Descentralizado de Protección integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales».

20. Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») determina:

- En el art. 3 letra c inc.1 (énfasis añadido) que: «El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: [...] c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos [...]»;
- En el art. 4 (énfasis añadido) que: «Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: [...] b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales [...]»; y,
- En el art. 84 letra j (énfasis añadido) que: «Son funciones del gobierno del distrito

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

autónomo metropolitano: [...] 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 [...]».

21. Con ese contexto, el GAD DMQ, como gobierno autónomo descentralizado, podría emitir disposiciones normativas en relación con la implementación de sistemas de protección que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos, en especial de las niñas, niños y adolescentes reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales.

22. A modo ilustrativo, el Código Municipal se refiere (i) en el Título III del Libro II.V a la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en las calles del DMQ; y, (ii) en el Título IV del Libro II.V a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual en el DMQ.

4.1.2. Competencia de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social

23. El Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio 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.

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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

25. 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.

26. Dentro del Eje social, el Código Municipal, en el art. I.1.4, enlista a las siguientes comisiones permanentes: (i) Comisión de Salud; (ii) Comisión de Educación y Cultura; (iii) Comisión de Deporte y Recreación; (iv) Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social; y, (v) Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos.

27. 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 Comisión de Codificación Legislativa establece lo siguiente (énfasis añadido): El art. I.1.48 del Código Municipal indica los deberes y atribuciones de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano, concretamente, respecto a la Comisión, indica (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 Igualdad, Género e Inclusión Social: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos con enfoque de género, generacional y étnico, proyectos que persigan la ejecución de las políticas migratorias encaminadas a la atención, protección, y desarrollo de los migrantes que retornen y se radiquen en el Distrito, y velar porque en la normativa metropolitana se incluyan estos y otros enfoques de inclusión social. De conformidad con sus atribuciones y competencias coordinará con los Consejos para la Igualdad de acuerdo con la normativa vigente.

28. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

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).

29. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia, en lo relevante, para proponer proyectos normativos con enfoques de género, generacional y étnicos.

30. El Proyecto, en lo que se refiera a proyectos normativos relacionados con enfoques de género, generacional y étnicos de la ciudad, debería ser conocido y tramitado por la Comisión.

4.2. Observaciones específicas al Proyecto

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

32. 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.

33. El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (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 una protección de derechos en relación a un sistema preexistente.

34. 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, en lo pertinente, en relación con el Proyecto, lo que sigue:

35. *Primero*. Como aspectos generales que atañen a todo el Proyecto:

(a) Deberían recabarse informes técnicos de la Administración General, por medio de la Dirección Metropolitana Financiera, y de la Secretaría General de Planificación, en relación a las asignaciones necesarias para financiar el subsistema que se crea y su inserción en los instrumentos de planificación de la Municipalidad; y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

(b) Sería oportuno revisar integralmente la redacción de las disposiciones para corregir errores de sintaxis.

36. *Segundo.* En la parte considerativa se observa la cita de varias disposiciones normativas que no se refieren necesariamente a las competencias en las que se fundamenta el Proyecto para aprobación por parte del Concejo Metropolitano, conviniendo efectuar una revisión de su pertinencia. Como recomendación, se propone el siguiente texto para los considerandos:

«Que, el núm. 1 del art. 3 de la Constitución de la República (la «Constitución») determina como deber primordial del Estado, garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, salud, alimentación, seguridad social y el agua para sus habitantes;

Que, según los núms. 2 y 3 del art. 11 de la Constitución, todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes, sin que puedan ser discriminados, y los derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y en la Constitución serán de directa e inmediata aplicación;

Que, de acuerdo con el art. 35 de la Constitución: «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»;

Que, la Sección quinta, del Capítulo tercero, del Título II de la Constitución, reconoce derechos para las niñas, niños y adolescentes, y establece medidas para su cumplimiento;

Que, la Convención sobre los Derechos del Niño Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución Nro. 44/25, de 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, ratificada por la República del Ecuador el 21 de marzo de 1990 [Registro Oficial Nro. 400], reconoce derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las niñas, niños y adolescente;

Que, el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo y el Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, ratificados el 5 de julio de 2000 [Registro Oficial Nro. 113], determinan,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

respectivamente, la necesidad de seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. compromete para su observancia el honor nacional y, el compromiso a adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia;

Que, el Código de la Niñez y Adolescencia en relación con las niñas, niños y adolescentes, en lo que es relevante: (i) establece la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la garantía y protección de sus derechos; (ii) reconoce derechos específicos para su bienestar; y, (iii) organiza al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia;

Que, los arts. 46 núm.2 de la Constitución y 134 del Código de Trabajo prohíben el trabajo para niñas, niños y adolescentes menores de quince años. En particular, el art. 134 del precitado Código, determina parámetros y condiciones especiales en la contratación de adolescentes;

Que, de conformidad con el art. 3 letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), todos los niveles de gobierno tienen la responsabilidad compartida en el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales. En concordancia, el art. 4 letra b) del COOTAD, establece como una finalidad de los gobiernos autónomos descentralizados, la garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;

Que, el art. 84 letra j) del COOTAD, como función de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos establece, la implementación de sistemas de protección integral de la circunscripción 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;

Que, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en el libro II.5 regula la igualdad, género e inclusión, particularmente: (i) en el Título III se refiere a la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en las calles del DMQ; y, (ii) en el Título IV se refiere a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual en el DMQ; y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

Que, es oportuno establecer para el Distrito Metropolitano de Quito, disposiciones específicas que permitan la implementación de un componente dentro de un sistema de protección integral que se refiera a la prevención y erradicación del trabajo infantil.»

37. *Tercero.* En relación con la estructura del Proyecto, por técnica legislativa, sería oportuno que:

(a) Los Capítulos I y II se fusionen en uno solo que se refiera al objeto, ámbito, definiciones, principios, enfoques y fines. Como sugerencia, el título del Capítulo podría ser: “Generalidades”;

(b) Las definiciones deberían constar posteriormente como uno de los artículos del Proyecto dentro del capítulo mencionado en la letra precedente;

(c) Convendría seguir la configuración del Código Municipal, por la que se ha convenido que, luego de un Capítulo sigue una Sección y, luego de una Sección, un Parágrafo;

(d) El Capítulo VI “Plan distrital de erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente protegido” debería ser parte integrante del Capítulo III “Del subsistema de protección integral a niñas, niños y adolescentes”; y,

(e) Los Capítulos IV y V se fusionen en uno solo, pudiendo mantener, como sugerencia, el título del Capítulo IV.

38. *Cuarto.* En relación con los artículos del Proyecto, se deberían considerar lo siguiente:

(a) En los arts. 2 y 7 letra a), que el objeto de un acto normativo es establecer las herramientas o mecanismos necesarios para garantizar un determinado objeto -protección de derechos-, sin directamente garantizar el objeto. Las normas se constituyen, finalmente, en medio para la consecución de ciertos fines;

(b) En el art. 3, por las competencias asignadas al GAD DMQ descritas en el apartado 4.1.1 de este Informe, analizar la pertinencia de mantener los objetivos específicos de las letras c, e, f, h, y la letra i;

(c) Reformular el contenido del art. 4 que se refiere al ámbito, entendiendo que tal término (ámbito) se refiere a los límites (territoriales, materiales, personales) en los cuales el cuerpo normativo sería vinculante de acuerdo al régimen aplicable;

(d) En el art. 5, algunos de los principios que se indica son relativos a la erradicación del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

trabajo, no están directamente vinculados con la materia por lo que sería oportuno reconsiderar su mención;

(e) En el art. 7, por las competencias asignadas al GAD DMQ descritas en el apartado 4.1.1 de este Informe, analizar la pertinencia de mantener las letras h, j y k;

(f) En el art. 8, los integrantes del subsistema deberían estar plenamente identificados, considerando las competencias de cada uno de los propuestos, de acuerdo al régimen jurídico aplicable y su posición en las diversas funciones del Estado;

(g) En el art. 11 y el Parágrafo II del Capítulo V, la conveniencia de eliminar o insertar, *mutatis mutandi*, dentro del Subsistema de Protección Integral a niñas, niños y adolescentes a la mesa de técnica distrital de prevención y erradicación del trabajo infantil, en razón de las funciones que se le otorgarían, considerando la conveniencia de reformular su integración (de la mesa de técnica distrital de prevención y erradicación del trabajo infantil) y sus comisiones internas;

(h) Sobre los arts. 13, 14 y 15, relativos a los servicios de salud y educación, las competencias que tienen asignadas los gobiernos autónomos descentralizados sobre esa clase de servicios, que se ejercen únicamente con el alcance previsto en el art. 138 del COOTAD;

(i) En el art. 18, relativo a la restitución de derechos, el alcance de un acto normativo de un gobierno autónomo descentralizado en relación con el aparato jurisdiccional y su función de administrar justicia sobre los hechos concretos de cada caso, sin que puede imponerse obligaciones específicas que innoven aquellas reguladas a nivel legal;

(j) En el art. 20, que la prohibición de trabajo infantil consta en normativa de rango legal, sin que se requiere establecer consecuencias diversas a las previstas en el régimen jurídico aplicable; y,

(k) En relación con los art. 21, 22, 23, 24, el alcance específico del art. 93 del Código Niñez sobre el registro de autorizaciones y el ámbito de regulación que tiene el Concejo Metropolitano por las competencias asignadas al GAD DMQ descritas en el apartado 4.1.1 de este Informe.

39. *Quinto*. En relación con las disposiciones generales se debe considerar que:

(a) La facultad legislativa, de acuerdo la letra b) del art. 88 del COOTAD y letra d) del art. 90 del COOTAD, corresponde a los concejales metropolitanos y Alcalde. En específico en el GAD DMQ, la Comisión de Codificación Legislativa, en razón del art.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

I.1.48, tiene la función 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. En ese sentido, se debería reformular la disposición general segunda; y,

(b) Por el contenido de la disposición general tercera, convendría que se modifique su texto a una disposición modificatoria de una(s) disposición(es) normativa(s) del Código Municipal que se refiere(n) al contenido de los convenios de autorización temporal del espacio público, que, en específico, consta(n) en el Capítulo III, del Título I, del Libro IV.6.

40. *Sexto*. Sobre las disposiciones transitorias se debe considerar que:

(a) De conformidad con el art. 158 del Código Orgánico Administrativo («COA»), los términos únicamente pueden fijarse en días y los plazos en meses y años, sin que los órganos administrativos u otros puedan modificar esa disposición a través de sus decisiones. En ese sentido, conviene que las disposiciones transitorias se adecúen al texto del art. 158 del COA; y,

(b) La mesa técnica distrital para la prevención y erradicación del trabajo infantil podría integrarse, *mutatis mutandi*, dentro del Subsistema de Protección Integral a niñas, niños y adolescentes.

5. Conclusiones

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

(a) El GAD DMQ es competente para la emisión del Proyecto en general, siendo conveniente revisar el apartado 4.2, en relación con disposiciones normativas específicas del Proyecto que requieren ser reconsideradas por las razones que allí se exponen, para su conocimiento por el Concejo Metropolitano;

(b) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social; y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1913-O

Quito, D.M., 17 de agosto de 2020

(c) Se estima conveniente observar las recomendaciones de los apartados 4.2 de este Informe, particularmente: (i) la modificación propuesta de los considerandos; (ii) las particulares que se refieren al articulado, disposiciones generales y transitorias.

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

43. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2610-O

Anexos:

- Calificación.pdf
- Iniciativa.pdf
- PROYECTO ETI 03-08-2020 INCLUIDAS OBSERVACIONES - INFORMES.pdf
- resolución_no._073-cig-2020.pdf

Copia:

Señora
Gissela Elizabeth Chalá Reinoso
Concejala Metropolitana