

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1323-O

Quito, D.M., 11 de mayo de 2021

Asunto: Respuesta en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-1725-O

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-1725-O, de 10 de mayo de 2021, (el «Requerimiento»), con fundamento en lo previsto 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 3, de 10 de abril de 2021, del Procurador Metropolitano, sírvase considerar:

1. *Primero.* 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.
2. En general, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), regulan las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. 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, prevé, entre otras, disposiciones normativas en relación con el uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito y sobre asuntos de conservación y uso sustentable en relación al ambiente.
4. La resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016 (la «resolución C-074»), regula, en lo atinente (i) el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, (ii) el ejercicio de la facultad de fiscalización, (iii) la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y, (iv) prevé el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. En particular, el art. 13 *ibídem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas.
5. *Segundo.* 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».
6. 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.
7. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1323-O

Quito, D.M., 11 de mayo de 2021

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.

8. Con este contexto, *lato sensu*, respecto al contenido normativo del proyecto de «Ordenanza que declara el área de conservación y uso sustentable “Mojanda-Cambugán”» (el «Proyecto»), ha de considerarse:

- i) 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;
- ii) De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto constituiría, aparentemente, una propuesta de ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el Distrito Metropolitano de Quito; y,
- iii) La aprobación de un proyecto de ordenanza deberá seguir, el procedimiento previsto en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, el previsto, en lo que sea aplicable, en la resolución C-074.

9. Tercero. En relación con la formación del «cuerpo normativo» (Proyecto), *lato sensu*, conviene considerar que las condiciones 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 gobiernos autónomos descentralizados y, en particular, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), en general, las ordenanzas metropolitanas deben seguir el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable[1] y referirse a asuntos de su competencia (arts. 264 y 266 *ibídem*, 8, núm. 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD).

10. En esa medida, en *primer lugar*, en relación con el inicio del procedimiento parlamentario, el régimen jurídico aplicable prevé ciertas autoridades y personas que están habilitadas para presentar proyectos de ordenanzas o resoluciones a los concejos municipales o metropolitanos; particularmente (i) el art. 88 letra b.[2] del COOTAD, establece como atribución de concejales presentar proyectos de ordenanzas, (ii) el art. 90 letras d. y e.[3] *ibídem*, determinan como atribución del Alcalde Metropolitano presentar proyectos de ordenanzas y, entre ellas, exclusivamente, las que traten asuntos tributarios (creación, modificación, exoneración o supresión); y, (iii) el art. 303[4] *ibídem*, indica que la ciudadanía tiene el derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de ordenanzas acompañadas de un porcentaje de firmas de respaldo.

11. Así, en lo que nos atañe, un proyecto de ordenanza será presentado únicamente por quienes tienen la iniciativa legal para ello. Además, como se anticipó, ha de referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y su aprobación requerirá de una mayoría específica.[5]

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

13. En particular, como se anticipó, el art. 322 del COOTAD, prevé que la aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, el procedimiento allí previsto, esto es, dos debates en el seno del concejo municipal o metropolitano respectivo, refiriéndose a una sola materia.

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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1323-O

Quito, D.M., 11 de mayo de 2021

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

15. Los legisladores del GAD DMQ, deberían revisar la pertinencia de que ciertas condiciones de forma de un cuerpo normativo como una ordenanza metropolitana consten en un acto de jerarquía jurídica inferior (art. 425 de la Constitución), esto es, una resolución del Concejo Metropolitano.

16. En *tercer lugar*, vinculado al procedimiento de formación de un acto normativo como una ordenanza, se ha de considerar que, las atribuciones y responsabilidades de cada una de las comisiones permanentes del Concejo Metropolitano, que conocen y procesan los diversos proyectos de actos normativos, se encuentran en el Código Municipal. En particular, el art. I.1.48 describe cada una de esas atribuciones y responsabilidades.

17. *Cuarto*. Como se anticipó, el art. 13 de la resolución C-074, se refiere, en lo aplicable, al tratamiento de los proyectos de ordenanza. En esa medida, el informe jurídico de la Procuraduría tiene una etapa específica para producirse, cuando se haya acordado el texto por los integrantes de la comisión respectivo, no antes.

18. En ese sentido, por ser un procedimiento reglado, me permito indicar que, las observaciones de la Procuraduría Metropolitana en relación con el contenido de fondo del Proyecto, se emitirán cuando exista un texto definitivo acordado por la comisión competente, en este caso, la de Ambiente.

19. Con ese contexto, cualquier duda o inquietud puede ser atendida por mi persona o cualquier abogado de la Procuraduría Metropolitana en las reuniones, comisiones u otra actividad que se convoque para el efecto a través de los medios telemáticos que por la emergencia se vienen utilizando, principalmente, en la emisión del informe que prevé el régimen jurídico aplicable en la elaboración de ordenanzas metropolitanas.

[1] En lo esencial, el COOTAD, el Código Municipal y, en lo que sea aplicable la resolución C-074

[2] COOTAD, art. 88.- Atribuciones de los Concejales o Concejalas Metropolitanas.- Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones: [...] b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo [...].

[3] COOTAD, art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: [...] d) Presentar proyectos de ordenanzas distritales en materias de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1323-O

Quito, D.M., 11 de mayo de 2021

tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno [...].

[4] COOTAD, art. 303.- Derecho a la participación.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. [...] La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley.

[5] 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.

[6] COOTAD, art. 322.- Decisiones legislativas.- Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-1725-O

Anexos:

- Borrador OM ACUS Mojanda Cambugan_3May21 (1).docx
- GADDMQ-DC-JMCB-2021-0079-O.pdf

Copia:

Señor
Juan Manuel Carrión Barragan
Concejal Metropolitano

