

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 052-2024

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

Proponentes: Mgs. Diana Lizeth Cruz Murillo, Concejala Metropolitana
Sr. Hector Enrique Cueva Cueva, Concejal Metropolitana

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA QUE INCLUYE EL TÍTULO II EN EL LIBRO II.4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, REFERENTE AL PROCESO DE LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEPORTIVAS".

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-CCHE-2024-1356-O de 16 de octubre de 2024, el señor Hector Enrique Cueva Cueva, Concejal Metropolitana y la Mgs. Diana Lizeth Cruz Murillo, Concejala Metropolitana, pusieron en conocimiento de la Secretaría General del Concejo Metropolitana la iniciativa del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA QUE INCLUYE EL TÍTULO II EN EL LIBRO II.4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, REFERENTE AL PROCESO DE LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEPORTIVAS", con el fin de que se proceda con la calificación de la misma y el trámite correspondiente.

1.2. La Secretaría General del Concejo, puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana, el texto del mencionado proyecto de Ordenanza, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-2978-O de 16 de octubre de 2024.

1.3. Con estos antecedentes, la Procuraduría Metropolitana emite este "Informe Jurídico No Vinculante" en el cual se realiza el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe "No Vinculante", dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza Nro. 063-2023 que reformó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y lo señalado en el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y, las atribuciones establecidas en el numeral 1.4.1.3.2. literal b) de la Resolución Nro. ADMQ 007-2024 emitida el 05 de febrero de 2024.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

De la revisión del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA QUE INCLUYE EL TÍTULO II EN EL LIBRO II.4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, REFERENTE AL PROCESO DE LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEPORTIVAS”, se puede determinar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la necesidad de realizar una reforma al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, LIBRO II.4 Del Deporte, viabilizando la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitana de Quito para regularizar el otorgamiento de personería jurídica y fortalecer el apoyo a las organizaciones deportivas cantonales, barriales y parroquiales.

3.2. Los “considerandos” del proyecto se refieren al marco constitucional y legal, respecto de la facultad legislativa de los gobiernos autónomos descentralizado, del mismo modo en la obligatoriedad de los GADS de programar, planificar, ejecutar incentivar las prácticas deportivas y recreativas y la facultad de los mismos de otorgar la personería jurídica de las organizaciones deportivas dentro de su jurisdicción.

3.3. El proyecto presenta diecisiete (28) artículos, por lo que se reformaría el LIBRO II.4, Del Deporte, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

3.4. El proyecto contiene cuatro (4) Disposiciones Transitorias y cuatro (4) Disposiciones Finales.

3.5. El proyecto que pretende reformar el LIBRO II.4 Del Deporte, del Código Municipal, aborda “una materia”.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

4.1.1. Los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador señala que las instituciones del Estado, las servidoras o servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley; y, que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

4.1.2. El artículo 29 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación -Ley del Deporte-, indica: *“Las Ligas Deportivas Cantonales son las organizaciones deportivas con personería jurídica y dentro de sus respectivas jurisdicciones contribuyen a la formación deportiva de las y los deportistas a través de los clubes deportivos especializados. Estarán conformados con un mínimo de tres clubes deportivos especializados y dependerán técnica y administrativamente de las Federaciones Deportivas Provinciales.”*

4.1.3. El artículo 89 de la Ley de Deporte establece: *“La recreación comprenderá todas las actividades físicas lúdicas que empleen al tiempo libre de una manera planificada, buscando un equilibrio biológico y social en la consecución de una mejor salud y calidad de vida. Estas actividades incluyen las organizadas y ejecutadas por el deporte barrial y parroquial, urbano y rural.”*

4.1.4. El artículo 90 de la Ley de Deporte, dispone: *“Es obligación de todos los niveles del Estado programar, planificar, ejecutar e incentivar las prácticas deportivas y recreativas, incluyendo a los*

grupos de atención prioritaria, impulsar y estimular a las instituciones públicas y privadas en el cumplimiento de este objetivo.”

4.1.5. El artículo 91 de la Ley de Deporte señala: *“El Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados programarán, planificarán, desarrollarán y ejecutarán actividades deportivas y recreativas que incluyan a los grupos de atención prioritaria, motivando al sector privado para el apoyo de estas actividades.”*

4.1.6. El artículo 93 de la Ley de Deporte establece: *“Los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos podrán, dentro de su jurisdicción, otorgar la personería jurídica de las organizaciones deportivas, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente Ley, a excepción de las organizaciones provinciales o nacionales. Los programas de activación física, construcción y mantenimiento de infraestructura recreativa se ejecutarán de manera descentralizada y coordinada conforme a las políticas que establezca el Ministerio Sectorial. El apoyo al deporte barrial y parroquial, deberá ser coordinado por medio de los gobiernos municipales, quienes asignarán los recursos para su fomento, desarrollo e infraestructura.”*

4.1.7. El artículo 94 de la Ley de Deporte, determina: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejecutarán actividades deportivas, recreativas, con un espíritu participativo y de relación social, para la adecuada utilización del tiempo libre para toda la población. Estas actividades deportivas fomentarán el deporte popular y el deporte para todos, sea en instalaciones deportivas o en el medio natural, para lo cual contarán con el reconocimiento y apoyo de dichos gobiernos.”*

4.1.8. El artículo 99 de la Ley de Deporte, señala: *“Un Club deportivo básico o barrial y parroquial, urbano y rural, es una organización de carácter recreacional, constituido por personas naturales, podrá contar con el apoyo económico y/o la participación en su directorio de personas jurídicas, deberá cumplir los siguientes requisitos para obtener personería jurídica: a) Estar conformado por 15 socios como mínimo; b) Estar orientado a la práctica de deporte recreativo barrial y/o parroquial, urbano o rural; c) Justificar la práctica de al menos un deporte; d) Fijar un domicilio; y, e) Los demás requisitos que determine la Ley.”;*

4.1.9. Al tenor de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el número 1 del artículo 8, y en concordancia con el artículo 67.48 del Código Municipal es facultad del Concejo Metropolitano decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general.

4.1.10. De igual manera, la competencia legislativa atribuida al Concejo Metropolitano, también se encuentra sustentada en lo señalado en el artículo 87, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que expresamente indica: *a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;”*

4.11. De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. El artículo 113 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), señala: *“Competencias. - Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector.*

Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”.

4.2.2. El artículo 114 del COOTAD, establece: *“Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”.*

4.2.3. El artículo 115 del mismo cuerpo normativo dispone: *“Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.*

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad”.

4.2.4. El artículo 126 del COOTAD señala: *“Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, **los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio**”.* (énfasis agregado)

Lo señalado refleja un enfoque flexible y colaborativo en la gestión pública, donde los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional) pueden trabajar juntos para mejorar la prestación de servicios, siempre y cuando existan mecanismos claros para coordinar estas acciones. Esta cooperación puede mejorar la eficiencia y respuesta de los servicios públicos, especialmente en contextos donde un solo nivel de gobierno no puede gestionar todos los aspectos de una competencia determinada.

4.2.5. El artículo 143 del COOTAD, dispone: *“Ejercicio de la competencia de otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales.- En ejercicio de esta competencia los **gobiernos autónomos descentralizados regionales** tienen competencia para aprobar y otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales y organizaciones sin fines de lucro, cuya sede se encuentre en su circunscripción territorial (...)*”.

En concordancia con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décimo Octava del mismo cuerpo legal que señala: *“Ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales.- **Hasta que se constituyan las regiones autónomas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley**”.* (énfasis agregado)

4.2.6. Los literales a), b) y c) del artículo 328 del COOTAD, respecto de las prohibiciones a los órganos legislativos, señala: *“Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: a) Interferir en la gestión de las funciones y competencias que no les corresponda por disposición constitucional o legal y que sean ejercidas por las demás dependencias públicas; b) Interferir, mediante actos normativos, en la ejecución de obras, planes o programas que otro nivel de gobierno realice en ejercicio de sus competencias, salvo la existencia de convenios; c) Arrogarse atribuciones que la ley reconoce a otros niveles de gobierno o a otros órganos del respectivo gobierno autónomo descentralizado”.*

4.2.7. El artículo 2 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales respecto del ámbito del mismo señala: *“El presente Reglamento rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos con personalidad jurídica que, en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización de la sociedad; para las entidades u organismos competentes del Estado que otorgan personalidad jurídica a las organizaciones que lo soliciten en el ámbito de su gestión; para las organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras que realizan actividades en el Ecuador; y para quienes requieran de información o promuevan la participación y organización social”*. (énfasis agregado)

4.2.8. El artículo 3 de la norma ibídem establece: *“Las organizaciones sociales reguladas en este Reglamento tendrán finalidad social y realizan sus actividades económicas sin fines de lucro.*

De acuerdo al presente Reglamento se entiende por organización sin fines de lucro, aquella cuyo fin no es la obtención de un beneficio económico sino principalmente lograr una finalidad social, altruista, humanitaria, artística, comunitaria, cultural, deportiva y/o ambiental, entre otras. En el caso de que su actividad genere un excedente económico, este se reinvertirá en la consecución de los objetivos sociales, el desarrollo de la organización, o como reserva para ser usada en el próximo ejercicio”.

4.2.9. De conformidad con el COOTAD, la competencia para aprobar y otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales se la atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados regionales; hasta que se estos se constituyan, sus competencias exclusivas continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, mismo que puede delegar a otros niveles de gobierno.

4.2.10. Es importante tomar en cuenta que el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, señala que las entidades u organismos competentes del Estado (Ministerios del ramo), serán las encargadas en otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales, de conformidad con el procedimiento determinado en este mismo cuerpo legal.

4.2.11. El artículo 93 de la Ley de Deporte, establece que los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos podrán, dentro de su jurisdicción, otorgar la personería jurídica de las organizaciones deportivas, sin embargo, es menester sugerir que se tome en cuenta el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, emitido mediante Decreto Ejecutivo 193 de 27 de octubre de 2017, donde se establecen los entes competentes y el procedimiento a seguir.

4.3. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

Del texto del proyecto de ordenanza no se desprende disposición alguna que involucre la erogación de recursos económicos municipales que implique una determinación de su financiamiento, conforme el artículo 166 del COOTAD.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, es el Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, el competente para expedir la *“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA QUE INCLUYE EL TÍTULO II EN EL LIBRO II.4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, REFERENTE AL PROCESO DE LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEPORTIVAS”*, al tenor de lo establecido en los artículos 240 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia

con los artículos 7, 57, letra a), 87, letra a); 88 letra b); y, 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

5.2. Las organizaciones deportivas al contar con personería jurídica, se convierten en entidades legalmente reconocidas, con capacidad para contratar, tener acceso a beneficios legales y poder adquirir y administrar bienes, siendo esto un pilar fundamental en la gestión del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cuanto al reconocimiento y apoyo, de conformidad con la ley; sin embargo es importante tomar en cuenta lo determinado en el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, emitido mediante Decreto Ejecutivo 193 de 14 de marzo de 27 de octubre de 2017, donde se establecen los entes competentes para otorgar personería jurídica a las organizaciones y el procedimiento a seguir.

5.3. De conformidad con el análisis expuesto y las disposiciones establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y demás normativa aplicable, el proyecto normativo debe contemplar las competencias para otorgar personería jurídica a las organizaciones sociales, puesto que esta se encuentra atribuida a otro nivel de gobierno; a fin de que su emisión no contravenga ningún precepto jurídico y se encuentre en armonía con el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, es menester sugerir que dentro del tratamiento del proyecto normativo se reúna el respaldo legal del caso, para otorgar personería jurídica a organizaciones sociales, para lo cual la normativa prevé que la competencia puede ser delegada a otros niveles de gobierno, por parte del organismo competente.

5.4. De la revisión de la documentación enviada, se verifica que no se han remitido informes técnicos; sin embargo, la Procuraduría Metropolitana ha efectuado una revisión del contenido del proyecto; y ha emitido observaciones al texto, las mismas que se adjuntan a este informe.

Por lo expuesto, es oportuno indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 67.62 del Código Municipal, es preciso que el presente proyecto de ordenanza, cuente con los informes técnicos necesarios que permitan a la Comisión correspondiente contar con los elementos suficientes para el tratamiento del mismo.

5.5. De igual manera en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y guarda conformidad con las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para lo cual esta Procuraduría emite el informe de viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para que continúe el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, y en el artículo 67.57 y siguientes del Código Municipal.

Atentamente,

Abg. Gabriel Santiago Andrade Jaramillo
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ