

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 0022-2024

Quito, D.M., 01 de mayo de 2024

Proponente: Dario Javier Cahueñas Apunte, Concejal Metropolitano

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TÍTULO IV DEL LIBRO II.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA PREVENIR LA DESERCIÓN Y FOMENTAR EL MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO ESCOLAR A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE AYUDAS, BECAS E INCENTIVOS EDUCATIVOS".

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-CADJ-2024-0173-O, de 17 de abril de 2024, el Sr. Dario Javier Cahueñas Apunte, Concejal Metropolitano, puso en conocimiento de la Secretaría General del Concejo la iniciativa del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TÍTULO IV DEL LIBRO II.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA PREVENIR LA DESERCIÓN Y FOMENTAR EL MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO ESCOLAR A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE AYUDAS, BECAS E INCENTIVOS EDUCATIVOS", 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-2024-1061-M de 17 de abril 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.

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 AL TÍTULO IV DEL LIBRO II.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA PREVENIR LA DESERCIÓN Y FOMENTAR EL MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO

ESCOLAR A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE AYUDAS, BECAS E INCENTIVOS EDUCATIVOS”, se puede determinar lo siguiente:

- 3.1.** En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la problemática respecto de la deserción escolar a nivel general y la reinserción escolar, a través de ayudas, becas e incentivos educativos, como una alternativa para combatirla.
- 3.2.** Los “considerandos” del proyecto refieren al marco constitucional, legal y tratados internacionales, respecto de la educación como un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible del Estado.
- 3.3.** El proyecto presenta veintiún artículos, por lo que se reformaría el título IV De las Becas, Del Libro II.2, De la Educación.
- 3.4.** El proyecto contiene tres (3) Disposiciones Generales, dos (2) Disposiciones Transitorias, una (1) Disposición Reformativa y una (1) Disposición Final.
- 3.5.** El proyecto que pretende reformar el título IV. De las Becas, del Libro II.2 De la Educación, del Código Municipal, aborda “una materia”.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. El numeral 1 del artículo 3 de la Constitución de la República, determina: “*Son deberes primordiales del estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (...)*”.

4.1.2. De la misma manera, el artículo 26 de la Constitución, determina: “*La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo*”.

4.1.3. El artículo 28 de la Norma Suprema señala: “*La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.*

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”.

4.1.4. El artículo 341 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: *“El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad (...)”*.

4.1.5. El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala: *“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”*.

4.1.6. El artículo 7 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en sus literales e), i), m) y n) respecto de los derechos de los estudiantes señala: *“(...) e. Recibir gratuitamente servicios de carácter social, psicológico y de atención integral de salud; (...) i. Recibir becas y apoyo económico que les permitan acceder en igualdad de condiciones al servicio educativo, conforme la regulación emitida por la Autoridad Educativa Nacional; (...) m. Disponer, sin discriminación de facilidades, espacios e infraestructura de calidad, que le permitan la práctica de actividades deportivas, sociales, culturales, científicas en representación de su centro de estudios, de su comunidad, su provincia o del país a nivel competitivo; (...) n. Contar con propuestas educacionales flexibles, innovadoras y alternativas que permitan el acceso, permanencia, aprendizaje, participación, promoción y culminación en el Sistema Educativo de aquellas personas que requieran atención prioritaria, de manera particular personas con discapacidad, necesidades educativas específicas, problemas de aprendizaje o que se encuentren en situación de vulnerabilidad (...)”*.

4.1.7. En concordancia con lo expuesto, el artículo 5 del COOTAD, que establece: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria (...)”*

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley (...)”.

4.1.8. El artículo 983 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone: *“El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, en coordinación con la Secretaría responsable de la inclusión social, diseñará e implementará estrategias de incentivos públicos o fiscales a las personas naturales o jurídicas, entidades, programas, proyectos y servicios que coadyuven en la prevención, atención, protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes que están en situación de riesgo en las calles del Distrito Metropolitano de Quito, y sus familias”*.

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.

La reforma propuesta en el Proyecto de Ordenanza, no evidencia ningún tipo de inconsistencia o contraposición con la normativa constitucional o legal vigente, por el contrario, es compatible con el actual Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

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

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en el Libro II.2 De la Educación, a lo largo de sus disposiciones legales, trata del presupuesto y de las fuentes de financiamiento de la Unidad Ejecutora Metropolitana de Ayudas, Becas y Crédito Educativo (ABC) en este caso, quién haga sus veces, misma que goza de autonomía administrativa y financiera, para el cumplimiento de sus fines, con recursos provenientes de asignaciones presupuestarias y desembolsos anuales efectuados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y de fuentes externas de financiamiento.

Si bien se indica que los incentivos educativos, no son “económicos” estos podrían generar erogación de recursos municipales por lo cual, es necesario se tenga en cuenta lo dispuesto en el artículo 166 del COOTAD, a fin de que se determine la fuente de financiamiento.

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 AL TÍTULO IV DEL LIBRO II.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA PREVENIR LA DESERCIÓN Y FOMENTAR EL MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO ESCOLAR A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE AYUDAS, BECAS E INCENTIVOS EDUCATIVOS”*, 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. Es menester señalar que, el proyecto normativo de manera general, propone sustituir lo referente a “Unidad Ejecutora Metropolitana de Ayudas, Becas, y Crédito Educativo ABC” por: “Unidad Ejecutora Metropolitana de Ayudas, Becas e Incentivos ABI, en todo el LIBRO II.2, del Código Municipal, por

lo que, el alcance de las disposiciones propuestas en el proyecto de Ordenanza y su sustento, se encontrarían establecidas en la normativa vigente.

5.3. 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, debe contar con los informes técnicos necesarios que permitan a la Comisión de Educación y Cultura contar con los elementos suficientes.

5.4. 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,

Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ