

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 001-2024

Quito, D.M., 10 de enero de 2024

Proponente: Alcalde Metropolitano, Pabel Muñoz López.

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES QUE INCORPORA EL TÍTULO MEDIDAS PARA CONCIENTIZAR, PREVENIR, ENFRENTAR Y ERRADICAR PROGRESIVAMENTE EL ACOSO ESCOLAR / BULLYING EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES."

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. El señor Alcalde Metropolitano mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-0036-ME de 29 de diciembre de 2023, remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES QUE INCORPORA EL TÍTULO MEDIDAS PARA CONCIENTIZAR, PREVENIR, ENFRENTAR Y ERRADICAR PROGRESIVAMENTE EL ACOSO ESCOLAR / BULLYING EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES."

1.2. La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1233-M de 29 diciembre de 2023, solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

1.3. Con estos antecedentes, el objetivo de este "Informe Jurídico no vinculante" es realizar 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 reformo el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza 063-2023), en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme consta del oficio Nro. 013/FAS de 05 de diciembre de 2023, 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.

En este sentido, de la revisión del proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES QUE INCORPORA EL TÍTULO MEDIDAS PARA CONCIENTIZAR, PREVENIR, ENFRENTAR Y ERRADICAR PROGRESIVAMENTE EL ACOSO ESCOLAR / BULLYING EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES., este contiene:

3.1. En la "exposición de motivos" el proyecto aborda la necesidad de que, por medio de las entidades educativas municipales, se establezcan mecanismos de denuncia o de actuación de fácil acceso, a fin de precautelar la confidencialidad del denunciante y que brinden a los estudiantes las herramientas necesarias que les permita enfrentar y combatir el acoso escolar.

3.2. Los "considerandos" del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para reglamentar por medio de ordenanzas la materia de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes conforme las previsiones del marco jurídico aplicable, con base en la exposición de motivos. Entre las normas citadas dentro de este acápite se sugiere observar el orden jerárquico de las normas prescritas en el artículo 425 de la Constitución de la República e incluir los Acuerdos emitidos por el Ministerio de Educación respecto al bullying, entre los cuales están: MINEDUC-MINEDUC-2023-00070-A del 23 de noviembre de 2023 y la Guía Informativa de Estrategias para la Prevención y el Abordaje del Acoso Escolar de 2019.

3.3. El proyecto presenta un "artículo único" que persigue incorporar un Título a continuación del Título VII, del Libro II.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. En este capítulo propuesto constan dieciséis(16) artículos. Entre los elementos que se destacan se indica:

3.3.1. "Objeto". En el artículo se señala la capacidad de concientizar, prevenir, enfrentar y erradicar progresivamente el acoso escolar/bullying a través de medidas y acciones integrales por parte de los distintos actores que componen el sistema educativo municipal, con la finalidad de garantizar la convivencia pacífica.

3.3.2. "El Programa Metropolitano de Concientización". Este proyecto de ordenanza considera que está orientado a la comunidad educativas municipales. a fin de generar políticas públicas y acciones mancomunadas para la concientización, prevención y erradicación de acoso escolar en las instituciones municipales. a través de instancias específicas del Municipio de Quito entre las que están: Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, que lo liderará; el Patronato San José, la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y Secretaria de Salud.

3.3.3. “Capacitaciones”. Este proyecto recoge varios proyectos de capacitación, talleres participativos, campañas de concientización con diferentes actores como son padres de familia, alumnos, docentes, entre otros.

3.3.4. “Día internacional contra el acoso escolar”. Se determina un día del año específico para realizar actividades relacionadas a la concientización, sensibilización, información, difusión entre otras, con la activa participación de los estudiantes, siendo este el 2 de mayo de cada año.

3.4. El proyecto contiene: (i) dos (2) Disposiciones Generales; (ii) y, una (1) Disposición Final.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. En concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 46, 66, letra b) y en concordancia con los artículos 343 y 347 ibídem determina que el Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes, así mismo que son sujetos de derecho de integridad física y psíquica, acceso a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten. Es así que según se indica en la exposición de motivos del presente proyecto de ordenanza, es un texto trabajado con los mismos niños, niñas y adolescentes, con un enfoque en materia de educación y al interno de los establecimientos educativos municipales.

4.1.2. Por otro lado, respecto al órgano competente en este Distrito Metropolitano, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

4.1.3. En consecuencia, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados; y, señala en su artículo 266 que: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”*.

4.1.4. En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas, el COOTAD en la letra a) del artículo 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 acuerdo con las normas precedentes, se determina que el proyecto de ordenanza analizado constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional y legal asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, lo cual corresponde normar al Concejo Metropolitano mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

4.1.5. Se ha identificado que el proyecto presentado de ordenanza ha recogido la normativa emitida por el Gobierno Nacional y el ente regulador en materia de Educación, es así que se ha identificado que lo establecido en el Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-00070-A de 23 de noviembre de 2023, está contemplado en el texto propuesto en los siguientes artículos: artículo 5. Adopción de Medidas preventivas, artículo 7. Capacitación a los actores del sistema educativo, y artículo 8. Talleres Educativos.

4.1.6. De conformidad a lo establecido en el artículo 115 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, en concordancia con el artículo 166 del COOTAD, es oportuno indicar que en caso de generarse erogación de recursos públicos para el cumplimiento de este proyecto de ordenanza, se prevea los fondos suficientes.

En resumen, conforme lo señala el proyecto de ordenanza, es oportuno reglamentar la CONVIVENCIA PACÍFICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES QUE INCORPORA EL TÍTULO MEDIDAS PARA CONCIENTIZAR, PREVENIR, ENFRENTAR Y ERRADICAR PROGRESIVAMENTE EL ACOSO ESCOLAR / BULLYING EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES a fin de garantizar los derechos contemplados en la Constitución y Ley Orgánica de Educación Intercultural.

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. No se ha identificado normativa que se contraponga al proyecto de Ordenanza presentado y materia del presente análisis.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el número 1) y 3) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir la *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria e incorporar el Título a continuación del Título VII, del Libro II.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, para LA CONVIVENCIA PACÍFICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES QUE INCORPORA EL TÍTULO MEDIDAS PARA CONCIENTIZAR, PREVENIR, ENFRENTAR Y ERRADICAR PROGRESIVAMENTE EL ACOSO ESCOLAR / BULLYING EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS MUNICIPALES”*.



5.2. 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 observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable, para lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se puede considerar vinculante, así tampoco se refiere a aspectos técnicos, ni a aquellos inherentes a las competencias de la dependencia que emitió el informe correspondiente, mismo que es de exclusiva responsabilidad del área que lo generó.

Atentamente,

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