

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

**Asunto:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1043-O y la Resolución Nro. 003-CSC-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-2020-1043-O y la Resolución Nro. 003-CSC-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; la Resolución Nro. A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019 (la «resolución A-005»); y, el oficio Nro. 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 («Requerimiento»): «[...] al tratar el tercer punto del orden del día el conocimiento del “PROYECTO DE ORDENANZA QUE IMPULSA E INCORPORA LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO, ÉNFASIS MUJERES EN LAS POLÍTICAS DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”; **resolvió:** solicitar a ustedes se remitan informes técnicos del proyecto normativo en mención».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de “Ordenanza que impulsa e incorpora la transversalización del enfoque de género, énfasis mujeres en las políticas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

4. En atención al Requerimiento, este Informe no es el previsto en la letra c) del art. 13 de la Resolución Nro. C-074 del 2016.

5. 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**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

6. La Constitución de la República (la «Constitución»), en el art. 11, núm. 2, establece que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

7. Por medio de oficio de 17 de septiembre de 2019, varios(as) concejales y concejalas metropolitanos(as) que forman parte del Movimiento Fuerza Compromiso Social, remitieron el Proyecto (en ese momento con otra denominación) a la Secretaría General del Concejo (la «Secretaría») para la revisión establecida en los arts. 12 y 13 de la resolución C-074 del 2016.

8. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-1471-O, de 25 de septiembre de 2019, la Secretaría remitió el Proyecto a la Comisión indicando: «El proyecto de ordenanza en referencia cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD, así como los de la Resolución de Concejo Metropolitano No. C074, es decir, se refiere a una sola materia, contiene exposición de motivos, considerandos y articulado. El proyecto de ordenanza contiene 9 artículos, 5 disposiciones transitorias y 1 disposiciones final. En tal virtud, remito el proyecto de ordenanza en referencia a la comisión bajo su presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en la letra b) del artículo 13 de la Resolución de Concejo Metropolitano No. C074, se sirva incluir en un plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social».

9. A través de oficio Nro. GADDMQ-DC-SB-2020-0080-O, de 2 de marzo de 2020, la concejala Soledad Benítez remitió a la presidenta de la Comisión el Proyecto, recogiendo las observaciones que en su momento realizó la concejala Mónica Sandoval.

**4. Análisis y criterio jurídico**

10. 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 jurídico aplicable al Proyecto**

11. 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».

12. 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.

13. 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

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

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.

14. 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 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. Competencias de los órganos administrativos en el manejo del talento humano**

15. De acuerdo con el art. 254 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el art. 10 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, y el art. 9 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Alcalde Metropolitano es la máxima autoridad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, por tanto, le corresponde el ejercicio de las potestades públicas privativas de naturaleza administrativa

16. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano, en su calidad de máxima autoridad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), por medio de la resolución Nro. A-008, de 29 de mayo de 2019, delegó a la Administración General (art. 8), la planificación, organización, dirección, coordinación y control de los recursos humanos, materiales, financieros, informáticos, documentales y tributarios; otorgándole, en este marco, la facultad de emitir lineamientos, procedimientos y normas administrativas de obligatorio cumplimiento para los órganos y dependencias municipales.

17. Por su parte, la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos (la «DMRH»), órgano dependiente de la Administración General, de acuerdo a la estructura administrativa definida a través de la resolución Nro. A-010, de 31 de marzo de 2011, tiene asignadas, entre otras, funciones como:

- Planificar todo lo referente a recursos humanos, en especial lo relacionado a reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo del personal del GAD DMQ;
- Definir e instrumentar las políticas para la gestión del talento humano;
- Ejecutar planes, programas y proyectos para el fortalecimiento del talento humano municipal; y
- Monitorear y evaluar el cumplimiento y los impactos de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.

18. En este sentido, la DMRH tiene a su cargo la formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas en materia de recursos humanos dentro de la municipalidad, para lo que observa, en lo que corresponde, las disposiciones del régimen aplicable, principalmente, las de la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y Código de Trabajo.

19. En efecto, la DMRH, de conformidad con el art. 52, letra h), de la Ley Orgánica del Servicio Público («LOSEP»), tiene a su cargo la elaboración de la planificación anual del talento humano. Asimismo, de

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

acuerdo con el art. 51 de la LOSEP, le corresponde la administración del sistema integrado de desarrollo del talento humano en sus instituciones (el «Sistema»), observando las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo como órgano rector de la materia.

20. El Sistema se encuentra dividido en tres subsistemas, a saber:

- Subsistema de planificación: que es el conjunto de normas, técnicas y procedimientos orientados a determinar la situación histórica, actual y futura del talento humano. Encargado, por ley, a la DMRH;
- Subsistema de clasificación de puestos: que es el conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos en todas las entidades, instituciones y organismos públicos; y,
- Subsistema de selección de personal: que es el conjunto de normas, políticas, métodos y procedimientos, tendientes a evaluar competitivamente la idoneidad de las y los aspirantes que reúnan los requerimientos establecidos para el puesto a ser ocupado, garantizando la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión de las personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria.

21. La Administración General y la DMRH, para la administración de los subsistemas, incluyendo los planes, proyectos y políticas que se estructuran en cada uno, observarán las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo.

22. Por su lado, como asunto relacionado, las funciones específicas de la Secretaría de Inclusión Social, definidas en el Manual Orgánico Funcional, establecido mediante resolución Nro. C-0076, de 12 de diciembre de 2007, incluyen:

- Establecimiento de objetivos y metas de la política municipal, en materia de equidad social y de género; y,
- Establecimiento de directrices para la formulación de la política sectorial.

23. En ese sentido, la Secretaría de Inclusión Social participa en la formulación de políticas del GAD DMQ, en la medida que las mismas se refieran a asuntos de inclusión social, y, en específico, a la equidad de género, siendo competente para definir objetivos con base en la identificación de problemáticas, más no para instrumentar la planificación municipal ni objetarla.

24. Finalmente, la resolución No. A-010, de 31 de marzo de 2011, incluyó en la estructura administrativa del Municipio, en el nivel de gestión sectorial, a la Secretaría General de Planificación, la cual, de acuerdo a la resolución No. A-002, de 7 de agosto de 2009, tiene a su cargo:

- La planificación integral, articulada, dinámica, prospectiva y participativa, para una adecuada definición de las políticas públicas del Distrito Metropolitano de Quito;
- La realización de estudios e investigaciones para la obtención de información actualizada y de calidad en todos los ámbitos físicos y de acción del gobierno metropolitano; y,
- Coadyuvar al adecuado y sostenido desarrollo institucional del gobierno metropolitano a través de la creación de herramientas de gestión pública que potencien su eficiencia y eficacia.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

**4.1.2. Consideraciones generales respecto al principio de igualdad y daciones afirmativas**

25. Definida la competencia de las mencionadas entidades, cabe indicar que la opinión consultiva No. OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, define a la identidad de género en los siguientes términos: «La identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. La identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la auto-identificación, y que hace referencia a la vivencia que una persona tiene de su propio género. Así, la identidad de género y su expresión también toman muchas formas, algunas personas no se identifican ni como hombres ni como mujeres, o se identifican como ambos».

26. En ese sentido, el género, otorga a cada sujeto el libre desarrollo su personalidad permitiéndole auto identificarse de múltiples formas. Así, el concepto no se identifica con el sistema binario social y culturalmente dominante (hombre/mujer). El Proyecto, tal como está desarrollado (se enfoca en la generación de acciones afirmativas, principalmente en el ámbito de la administración de recursos humanos del GAD DMQ, en favor de las mujeres), debería considerar el concepto general más que al sistema binario.

27. En relación con el principio de igualdad, la Constitución en el art. 11, núm. 2, inc. 3, dispone que el Estado promoverá la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad, a través de la adopción de medidas de acción afirmativa.

28. Específicamente, en el art. 70, la Constitución prevé los mecanismos que debe accionar el Estado para alcanzar tal igualdad, a saber: (i) formulación y ejecución de políticas, (ii) incorporación del enfoque de género en planes y programas, y (iii) brindar asistencia técnica para la aplicación de los dos numerales anteriores, todo lo cual deberá implementarse de acuerdo a la ley.

29. *Grosso modo*, el desarrollo del principio de igualdad, se limitó, en un inicio a su dimensión formal, es decir, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, donde, a supuestos de hecho iguales se aplican las mismas consecuencias jurídicas, con lo cual se entendía satisfecho el referido principio.

30. Con el apareamiento del Estado Social, se identificó que la igualdad formal sería ineficaz para lograr una igualdad efectiva entre los distintos colectivos, sea en el plano social, económico, o político y cultural. En atención a ello, se desarrolló el concepto de igualdad sustancial o material, que parte de la base de que existen situaciones de desigualdad entre iguales, generalmente, impuestas por la sociedad en relación a rasgos específicos como el sexo, género, etc. Frente a ello, los poderes públicos han protegido, en lo que han considerado, al colectivo históricamente marginado y se han establecido mecanismos que se ha creído permiten superar la situación de discriminación que padecen. Estos mecanismos han recibido el nombre de acciones afirmativas.

31. En lo referente al ámbito nacional, la Constitución de 1998, es un hito en cuanto al reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, estableciendo la obligación del Estado de instrumentar, planes, programas y políticas tendientes a la realización de tal condición. La Constitución actual recoge los mismos principios en términos idénticos.

32. En el contexto del principio de igualdad suele hablarse, en general, de acciones afirmativas, que se

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

estructuran a nivel de garantías primarias a través de planes, programas o políticas que establecen una diferenciación (en este caso hombre/mujer) orientada a remover los obstáculos que impiden la realización concreta de la igualdad de oportunidades. En la formulación de acciones afirmativas conviene observar, al menos, cuatro elementos:

- La efectiva existencia de barreras que impiden la igualdad de oportunidades de un grupo social respecto de otro;
- Es legítimo su establecimiento en favor de quienes se encuentran en posición de desigualdad por pertenecer a un colectivo histórica y socialmente minusvalorado;
- Son de carácter temporal, ya que únicamente se justifican si subsiste la minusvaloración del colectivo que protegen; y,
- Su finalidad no es remediar discriminaciones pasadas, sino impedir discriminaciones actuales debidamente justificadas.

33. En este orden de ideas, pueden identificarse tres tipos de acción afirmativas, a saber:

- Relacionadas a medidas de concienciación, que son aquellas de carácter publicitario o educativo que buscan sensibilizar respecto de una situación de exclusión o desventaja;
- Relacionadas a medidas de facilitación, son todas las tendientes a la eliminación de la desventaja, a través de (i) la creación de incentivos para el aumento de medios; (ii) el establecimiento de medidas de discriminación inversa (como lo es la reserva de plazas en puestos de trabajo); y (iii) medidas de trato preferencial al establecer una prioridad o ventaja; y,
- Relacionadas a medidas de retribución, que las que otorgan una recompensa tras la realización de una acción querida.

34. En específico, respecto a las medidas de discriminación inversa, quienes promueven su legitimidad, las definen como un mecanismo eficaz para contrarrestar injusticias, en el caso, un desequilibrio real y actual en contra de un colectivo en el que se distribuyen bienes sociales como el poder de decisión y el trabajo.

35. Finalmente, en lo referente a la asignación de cuotas, estas se diferencian entre flexibles y rígidas. En las cuotas flexibles (buscan la igualdad de oportunidades), la consideración de pertenencia a un grupo minusvalorado es un factor más y no el único a tener en cuenta para la selección, garantizando así la proporcionalidad de la medida. Por el contrario, en las cuotas rígidas (buscan la igualdad de resultados/su constitucionalidad generalmente es rechazada), la pertenencia a determinado grupo social es el único factor de selección, no observándose dicha proporcionalidad, al no tener en cuenta otros factores como la diferencia de mérito y excepciones individuales basadas en características personales.

**4.1.3. Procedimiento y régimen jurídico aplicable**

36. Respecto al contenido normativo del Proyecto, se debe considerar, en general, lo siguiente:

- 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, una Ordenanza es tal, por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ. De la lectura del Proyecto, se evidencia que su objeto es regular la implementación de acciones afirmativas en favor

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

de las mujeres, con énfasis en la administración del personal existente y de futura incorporación en el GAD DMQ;

- En ese sentido, el Proyecto estaría dirigido a un asunto específico que guarda mayormente una relevancia institucional, y cuyo impacto está reducido a un universo limitado; y,
- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

37. Sobre los deberes y atribuciones que tiene asignada la Comisión, conviene indicar lo siguiente:

(a) El art. I.1.48 del Código Municipal prevé 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».

(b) Esos deberes y atribuciones constituyen las competencias que ejerce la Comisión. En efecto, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos con enfoque de género, generacional, étnico, y migratorio, cuyo contenido debe ser coordinado con los Consejos para la Igualdad, de conformidad con el artículo 156 de la Constitución;

(c) El Proyecto se refiere a políticas de género, con énfasis mujeres, dentro de las actividades del GAD DMQ, razón por la que la Comisión es la competente para su tratamiento conforme al procedimiento establecido en los cuerpos normativos mencionados anteriormente (COOTAD y Resolución C 074 del 2016);

(d) No obstante, lo anterior, el Proyecto pretende regular, también, la planificación municipal, que, de acuerdo al art. I.1.48 del Código Municipal, es de competencia de la Comisión de Planificación Estratégica. En efecto es competencia de la comisión indicada «Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la definición de modelos de gestión pública y para el desarrollo armónico y equitativo del Distrito [...]»;

(e) Con ese contexto, el Proyecto debería ser conocido, también, por la Comisión de Planificación Estratégica, para lo cual, de estimarse, se podrían efectuar sesiones conjuntas de acuerdo al art. I.1. 28 del Código Municipal; y,

(f) Sin perjuicio de lo anterior, el Proyecto, en sus términos actuales, pretende instaurar una determinada planificación al Alcalde, a la Administración General y a la DMRH, asuntos que de conformidad con el régimen jurídico aplicable corresponde al ejecutivo del GAD DMQ, como se indicó en el apartado 4.1.1 de este Informe.

**4.2. Observaciones específicas al Proyecto**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

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

39. *Primero*, sin perjuicio de considerar que el Proyecto contiene disposiciones cuyo alcance se limita a actividades administrativas del GAD DMQ:

- Se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;
- En la exposición de motivos se hace una descripción factual de la realidad nacional respecto de la igualdad entre hombres y mujeres, asimismo describe la obligación de los estados de garantizar a igualdad e implementarla a través de la instauración de políticas. En ese sentido, convendría recabar los informes técnicos y demás actos de simple administración que permitan conformar la voluntad administrativa respecto a las circunstancias particulares y específicas del GAD DMQ; y,
- En los considerandos se hace referencia a normativa internacional, constitucional, legal y reglamentara que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza; sin embargo, no se ha mencionado las competencias materiales que permitirían al Concejo Metropolitano regular los asuntos que trata el Proyecto.

40. *Segundo*, 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, en relación a la exposición de motivos considerandos se debe considerar:

- Para una mejor estructura debería incluirse (i) exposición de los principales elementos de hecho y derecho que se toman en cuenta; (ii) conclusión de que es necesaria la adopción de medidas; y (iii) normas desde las cuales se deriva la competencia para regular la materia;
- Por la materia que se pretende regular, deberían recabarse informes técnicos de los órganos competentes del GAD DMQ, principalmente de (i) la Administración General (DMRH); y, (ii) Secretaría General de Planificación;
- La formulación de la planificación anual de talento humano está a cargo de la DMTH y debe guardar concordancia con las normas técnicas establecidas por el Ministerio del Trabajo; y,
- Sería conveniente revisar las normas que se citan y que son ajenas al objeto que se pretender regular.

41. *Tercero*, sobre los artículos del Proyecto, 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, conviene señalar:

(a) En relación al art. 1, debería revisarse la amplitud del concepto de género, que no se limita a la desigualdad entre hombres y mujeres, que a criterio de los proponentes del Proyecto existe en la institución municipal. Adicionalmente, el artículo establece como objetivo la consecución de la igualdad de oportunidades, sin embargo, con la asignación de cuotas fijas, prevista en el artículo 8 del Proyecto, se estaría velando por una igualdad de resultados, que, generalmente, no conlleva a ese fin;

(b) Sobre el art. 2, debería considerarse las competencias que por ley le corresponden a la máxima autoridad administrativa de una entidad pública, en el caso, Alcalde Metropolitano, que han sido delegadas al Administrador General y la DMRH;



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

(c) Respecto al art. 3, los principios allí recogidos se encuentran previstos en normativa constitucional, por lo que conceptualizarlos implicaría el riesgo de innovar o, en el peor de los casos, restringir su contenido respecto de lo regulado en el Proyecto;

(d) En relación a los arts. 4 y 6, por técnica legislativa, conviene que las disposiciones se adecúen a una estructuración lógica que determine, en alguna forma, las inclusiones de los determinados previstos de acuerdo al régimen jurídico aplicable;

(e) Sobre el art. 5, conviene recordar que son atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Planificación (i) la planificación para una adecuada definición de las políticas públicas del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) la realización de estudios en todos los ámbitos físicos y de acción del gobierno metropolitano; y (iii) coadyuvar al adecuado y sostenido desarrollo institucional del gobierno metropolitano a través de la creación de herramientas de gestión pública. En este contexto, se debería solicitar a la Secretaría de Planificación la emisión de un informe técnico respecto a la forma en la que se realizaría la tarea encomendada.

Respecto al art. 7, la Secretaría de Inclusión Social, en general, tiene competencia para la formulación de directrices que encaminen las políticas en un sentido que satisfaga determinada finalidad inclusiva. En ese sentido, la Secretaría de Inclusión tiene un rol específico (formulación de directrices), sin que ello implique en forma alguna una especie de veto, considerando las funciones que tiene la máxima autoridad administrativa del GAD DMQ (Alcalde Metropolitano);

(f) En relación al art. 8, las regulaciones que se pretende implementar parecían ir más allá del objeto de la ordenanza, pues, al pretenderse establecer cuotas fijas, podría generarse una afectación a la igualdad de resultados y no de oportunidades, como se indica en el art. 1 del proyecto.

Por otro lado, reducir a una norma jurídica la asignación de cuotas parecería no adecuarse a la naturaleza de las acciones afirmativas, las cuales, técnicamente, deben formularse año con año en función del grado de la problemática identificada y la existencia real de la misma, todo lo cual deberá sustentarse en un estudio técnico; además de ser, en todos los casos, medidas temporales.

El índice descrito en el letra a) debería fundarse en las necesidades y capacidades institucionales que se determine por parte de los órganos competentes, para su adecuada motivación.

En relación a la letra b), la capacitación de los funcionarios en enfoque de género, debería determinarla la DMRH, en caso de identificar la necesidad de hacerlo, conforme a sus competencias legales.

Sobre la letra c), se establecería en una imposición al Alcalde para la designación de los funcionarios de libre remoción, asunto que, por regulación legal (LOSEP) depende únicamente de la voluntad de la autoridad habilitada para ello.

La letras d), e) y f) debería observar la obligación de no discriminar en razón del sexo reconocida en la Constitución;

(g) Sobre el art. 8 (repetido), la emisión de procedimientos y normas administrativas internas le corresponde a la Administración General por delegación del Alcalde Metropolitano. En ese sentido, de acuerdo a la estructura del GAD DMQ, la Secretaría de Planificación y demás órganos se verían impedidos de efectuar la metodología propuesta;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

(h) En relación a la disposición transitoria primera, correspondería a órganos distintos a los mencionados la emisión de las validaciones que se pretendería establecer, para lo que se debería, previamente, emitir informes técnicos de oportunidad administrativa, principalmente de la Administración General y de la DMRH; y,

(i) Sobre la disposición transitoria segunda, conviene recordar que la elaboración de la proforma presupuestaria institucional le corresponde al Alcalde, a través de la Administración General y Secretaría de Planificación y, su aprobación, al Concejo Metropolitano.

### **5. Conclusiones**

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

(a) El Concejo Metropolitano es el órgano competente para conocer y procesar ordenanzas metropolitanas;

(b) Por el contenido del Proyecto, se deberían revisar las indicaciones efectuadas en el apartado 4 respecto a las competencias del Concejo Metropolitano, en especial, sobre las disposiciones normativas que a las que se refiere el Proyecto;

(c) Por su contenido, el Proyecto debería ser conocido también por la Comisión de Planificación Estratégica, para lo cual, de estimarse, se podrían efectuar sesiones conjuntas de acuerdo al art. I.1. 28 del Código Municipal; y,

(d) 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, convendría considerar, en lo pertinente, las indicaciones efectuadas en el apartado 4.2 de este Informe en relación con el articulado del Proyecto.

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

44. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

Referencias:  
- GADDMQ-SGCM-2020-1043-O

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1561-O**

**Quito, D.M., 08 de julio de 2020**

Anexos:

- Resolución No. 016-CIG-2020.pdf

Copia:

Señora  
Gissela Elizabeth Chalá Reinoso  
**Concejala Metropolitana**