

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

PARA: Srta. Mgs. Grace Ximena Rivera Yanez
Secretaría General de Planificación
SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN

ASUNTO: Solicitud de informes "Proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL LIBRO I.3 DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO

De mi consideración:

Con un atento y cordial saludo, en atención a lo solicitado mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGP-2024-0589-O de 16 de octubre del 2024, me permito remitir el siguiente informe jurídico:

I.- ANTECEDENTES:

1.1.- Mediante Memorando No. GADDMQ-DC-GVDM-2024-0100-M de 29 de septiembre de 2024, el señor Concejal Metropolitano Diego Garrido, puso en conocimiento de la Secretaría General del Concejo la iniciativa del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL LIBRO I.3 DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO QUE INCORPORA EL TÍTULO II DEL SISTEMA METROPOLITANO DE GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVOS", 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 Memorando No. GADDMQ-SGCM-2024-2250-M de 30 de septiembre de 2024, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 67.57 del Código Municipal, a fin de que la Procuraduría emita el Informe No Vinculante.

1.3.- Con fecha 3 de octubre de 2024 la Procuraduría Metropolitana emitió el Informe Jurídico No Vinculante No. 050-2024 y posteriormente la Secretaría General del Concejo Metropolitano con Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-2304-M calificó el proyecto normativo en mención y lo remitió a la presidencia de la Comisión de Planificación Estratégica para su tratamiento.

1.4.- Mediante Memorando No. GADDMQ-SGCM-2024-2404-M de 9 de octubre de 2024, posteriormente rectificado con Memorando No. GADDMQ-SGCM-2024-2410-M de 10 de octubre de 2024, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito señala que en Sesión No. 013 – Extraordinaria, llevada a cabo el 7 de octubre de 2024, la Comisión de Planificación Estratégica resolvió lo siguiente:

"Dar por conocido e iniciar el tratamiento del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL LIBRO I.3 DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO, QUE INCORPORA EL TÍTULO II DEL SISTEMA METROPOLITANO DE GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVOS".

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

Solicitar que, en el término de 8 días, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 67.62 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se emitan los informes técnicos y jurídicos con relación al referido Proyecto de Ordenanza, por parte de la Administración General, Secretaría General de Planificación y la Secretaría de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información y Comunicaciones." (énfasis añadido)

II.- BASE NORMATIVA:

2.1.- El artículo 226 de la Constitución de la República dispone que *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.*

2.2.- El artículo 227 ibídem establece 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.*

2.3.- El artículo 18 ibídem, en su número segundo, establece que *“es derecho de todas las personas el acceso a la información generada en instituciones públicas o privadas que manejen fondos públicos o realicen funciones públicas”*

2.4.- El artículo 82 contempla el principio de seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

2.5.- De igual manera el artículo 91 de la norma ibídem, indica: *"La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley".*

2.6.- En concordancia con lo expuesto, el artículo 7 del COOTAD, respecto de la facultad normativa, dispone que: *“Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.- El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley (...).”*

2.7.- El artículo 87 letra a) del COOTAD, en coordinación con el artículo 86 de esta norma señala entre las atribuciones de los Concejos Metropolitanos: *“Ejercer la facultad normativa en las*

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones”.

2.8.- Al tenor de lo señalado en la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, en el número 1 del artículo 8, se establece que es facultad del Concejo Metropolitano decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general.

2.9.- Como sustento el artículo 10 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que: *"Es responsabilidad de las entidades públicas, personas jurídicas de derecho público y demás entidades públicas, crear y mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que, en ningún caso se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, peor aún su destrucción (...)"*;

2.10.- El artículo 17 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece lo siguiente: *"Clasificación de la información.- Todos los sujetos obligados por esta Ley que consideren necesario realizar la clasificación de información pública como reservada seguirán obligatoriamente el siguiente procedimiento: 1. Elaborar y conservar en el archivo institucional una resolución de clasificación de la información reservada en la que se establezca motivadamente la razón o razones que justifican la realización de la reserva. Esta resolución no puede ser destruida por ningún concepto y será remitida al Archivo Nacional una vez que los plazos de custodia institucional de esa información hayan terminado (...)"*;

2.11.- De igual manera mediante Resolución ADMQ 007-2024 de 5 de febrero de 2024, se expidió el Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. En el punto 1.4.2.1.7 se creó la Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivo, y entre sus atribuciones y responsabilidades tiene: *"(...) Administrar el Sistema Metropolitano de Gestión Documental y Archivo."*

III.- DESARROLLO:

El proyecto de ordenanza, está constituido por la incorporación del Título II, el mismo que está compuesto de siete (7) capítulos; cada uno dividido por secciones; sesenta y un (61) artículos; cuatro (4) disposiciones generales; cuatro (4) disposiciones transitorias; veinte y ocho (28) disposiciones reformativas; una (1) disposición derogatoria; y, una (1) disposición final.

A continuación, se presentan las observaciones por cada articulado:

3.1.- "Artículo (...)- Adopción de medidas precautelatorias.- *El ente rector de los archivos está facultado para exigir a todos los funcionarios públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, que prestan sus servicios en todas la entidades municipales y entidades adscritas, que tengan bajo su cargo documentos de carácter público, la adopción de medidas precautelatorias, preventivas y correctivas, para su protección y conservación, en arreglo a lo previsto en este libro y en la Norma Técnica que regula el Sistema de Gestión Documental y*

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

Archivos de los Órganos y Organismos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, que se expedirá para dicho efecto.

El incumplimiento de tales disposiciones será sancionado de acuerdo a las disposiciones establecidas en la ley y en este libro.” (énfasis añadido)

Observación: en la exposición de motivos del proyecto de ordenanza en cuestión se cita la Resolución de Administración General No. GADDMQ-AG-2023-0007-R de 30 de agosto de 2023 mediante la cual se aprobó y expidió la Norma Técnica que regula el Sistema de Gestión Documental y Archivos de los Órganos y Organismos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito que se encuentra vigente, no obstante, en el artículo citado se indica que la adopción de medidas precautelatorias se estará a lo dispuesto en la Norma Técnica que se expedirá para el efecto, por lo que no es claro si la Norma Técnica actual será objeto de derogatoria y/o actualización lo que no se contempla dentro de las disposiciones transitorias ni en ninguna otra sección del proyecto normativo, en consecuencia, se sugiere aclarar este particular.

3.2.- “Artículo (...)- Comité de Evaluación.- *El Comité de Evaluación es una instancia técnica de apoyo al ente rector del Sistema Metropolitano de Gestión Documental y Archivos, que estará conformado por:*

1. *El Director/a de la Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivos o su delegado (ente rector), quien lo presidirá.*
2. *El/a responsable de Gestión documental y Archivo de la Alcaldía.*
3. *El delegado/a de la Secretaría General del Concejo.*
4. *El delegado/a de la Procuraduría Metropolitana.*
5. *El Jefe/a del Archivo Metropolitano de Historia.*

El Comité de Evaluación no es un cuerpo colegiado y sus integrantes forman parte de la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sin recibir compensación alguna por integrar este Comité.”

“Artículo (...)- Responsabilidades del Comité de Evaluación.- *El Comité de evaluación tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades:*

- a) *Asesorar e informar al ente rector en materia de normativa y de gestión de documentos y archivos respecto de los diferentes archivos de la red metropolitana;*
- b) *Sesionar ordinariamente de forma trimestral y de forma extraordinaria por convocatoria del ente rector;*
- c) *Elaborar el dictamen vinculante de conservación de aquellos documentos que hayan sido calificados como de conservación permanente; así como, el de baja de aquellos otros que, extinguido su valor probatorio de derechos y obligaciones, carezcan de ese interés, de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca;*
- d) *Establecer los criterios sobre el acceso material a los documentos de titularidad municipal y custodiados en los archivos del Sistema metropolitano de gestión documental y archivos;*
- e) *Definir los plazos de permanencia, custodia y control de los documentos en las diferentes fases del ciclo documental en los diferentes archivos;*
- f) *Elevar propuestas al Administrador General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sobre cualquier medida que permita el cumplimiento de sus*

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

funciones;

El Comité de Evaluación promoverá un modelo común de gestión documental en coordinación con las políticas implementadas por el ente encargado de Tecnologías de la Información y Gobierno Digital, siguiendo los principios de cooperación y colaboración entre las unidades competentes en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, administración electrónica y política informática.

Observación: la Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivo dentro del Estatuto Orgánico del GADDMQ se encuentra bajo la Administración General dentro del Nivel de Apoyo y que tiene como misión el dirigir, coordinar y gestionar el Sistema Metropolitano de Gestión Documental y Archivos como órgano rector e integrado de la red de archivos de las dependencias, entidades adscritas y empresas públicas metropolitanas, en consecuencia, se sugiere revisar las responsabilidades del Comité de Evaluación a fin de que no se dupliquen con aquellas asignadas a la Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivos en el Estatuto Orgánico.

3.3.- “Artículo (...). - De la Jefatura del Archivo Metropolitano de Historia.- Para ser Jefe del Archivo Metropolitano de Historia se requiere:

- a) *Estar en ejercicio de los derechos políticos.*
- b) *Poseer título de cuarto nivel en archivística y gestión documental o historia.*
- c) *Tener mínimo 2 años de experiencia en gestión de archivos públicos o privados.*

El Jefe del Archivo será designado por el Alcalde Metropolitano y deberá cumplir con las obligaciones previstas en la normativa correspondiente.”

“Artículo (...). - Conservación de los archivos históricos.- El jefe del Archivo Metropolitano de Historia deberá implementar medidas para fomentar la conservación, accesibilidad y difusión de los documentos que forman parte del patrimonio documental, tales como:

- a) *Formular políticas y estrategias archivísticas que fomenten la preservación, conservación y difusión de los documentos;*
- b) *Desarrollar planes y programas de reprografía de los documentos históricos a través de medios digitales, con la doble finalidad de cumplir con la accesibilidad a los documentos y sus contenidos, y preservar la integridad de los documentos, aplicando los estándares que se dispongan en la normativa técnica específica para el efecto.*
- c) *Elaborar los instrumentos técnico-archivísticos de consulta que permitan el control y localización de los documentos que forman parte de los fondos y colecciones de los archivos históricos;*
- d) *Implementar planes y programas de difusión basados en exposiciones presenciales y virtuales para dar a conocer el patrimonio documental, basados en estudios de usuarios y con carácter incluyente.*
- e) *Difundir los instrumentos de consulta, catálogos, guías, boletines y demás material informativo de interés, que permita el acceso a la documentación e información que se encuentra en los archivos históricos.”*

“Disposición Reformatoria Primera. - Sustitúyase el Título VII denominado “De la Protección del Patrimonio Documental del Distrito Metropolitano de Quito, del Libro II.2 De la Educación, por el siguiente: “Título VII de la Protección y Conservación en las Bibliotecas del Distrito

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

Metropolitano de Quito”.

Vigésima Sexta. - Sustitúyase el Título III, denominado “del Archivo Metropolitano de Historia”, del Libro II.3 De la Cultura, por el siguiente: “Título III Del Cronista de la Ciudad”.

Vigésima Séptima. - Sustitúyase el artículo 672, del Libro II.3 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente:

“Art. (...). - **Del cronista de la ciudad.**- El Cronista de la Ciudad será un historiador de reconocido prestigio y con amplia experiencia y capacidad como investigador y escritor. El mismo será nombrado por el Alcalde”.

Vigésima Octava. - Sustitúyase el artículo 673, del Libro II.3 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el siguiente:

“Art. (...). - **Funciones del cronista.**- Serán las funciones del Cronista de la Ciudad las siguientes:

- a) Dirigir el registro de los principales acontecimientos de la vida de la ciudad, a cuyo efecto se mantendrán los correspondientes repositorios diarios, inclusive con la recopilación periódística pertinente;
- b) Colaborar con las diversas dependencias y empresas públicas metropolitanas en el rescate y clasificación del acervo documental de cada una de ellas.;
- c) Coordinar con el Jefe del Archivo, la donación o la entrega en custodia al Archivo Metropolitano de Historia por parte de personas naturales o jurídicas, de fondos documentales de interés para la historia de la ciudad;
- d) Integrar con voz la Comisión competente en materia de áreas históricas y patrimonio del Concejo Metropolitano de Quito;
- e) Informar a la Comisión competente en materia de uso de suelo del Concejo Metropolitano sobre la denominación de las calles y plazas de la ciudad y sobre erección de monumentos;
- f) Dirigir la publicación de los “Libros de Cabildos” y de la revista “Museo Histórico”;
- g) Cooperar con las diversas dependencias municipales en aquellos aspectos que estén vinculados con la historia y la cultura quiteña, sugiriendo cuando sea conveniente medidas para recuperar y preservar la memoria histórica de la ciudad de Quito;
- h) Presentar los informes que le sean requeridos en aspectos referentes a la historia y las tradiciones de la ciudad;
- i) Cumplir las comisiones que le encomendaren tanto el señor Alcalde como la Comisión de Educación y Cultura; y,
- j) Cumplir las disposiciones que establezcan las ordenanzas y normatividad municipal.”

Observación: Mediante Resolución No. ADMQ 022-2023 de 14 de noviembre de 2023 se expidió la Estructura Orgánica de Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito de acuerdo al enfoque de gestión por procesos, integrada por las dependencias ahí citadas.

Posteriormente, el Estatuto Orgánico fue expedido mediante Resolución No. ADMQ 007-2024 de 5 de febrero de 2024 en cuyo artículo 1 se establece que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito define su Estructura Organizacional sustentada en su normativa y

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

direccionamiento estratégico institucional, determinados en la Matriz de Competencias, Planificación Institucional y Modelo de Gestión. Adicionalmente, en su artículo 6 respecto de los Procesos Institucionales dispone que el cumplimiento de la misión del GADDMQ se gestionarán a través de procesos: a) Gobernantes; b) Sustantivos; y, c) Adjetivos. En ninguno de los dos instrumentos de gestión interna consta como unidad administrativa la Jefatura del Archivo Metropolitano de Historia; adicionalmente, en cuanto al Cronista de la Ciudad la creación de este cargo y sus funciones y atribuciones deben definirse dentro de los instrumentos de gestión correspondientes.

De conformidad con el artículo 90 letras a), b), g) e i) del COOTAD el señor Alcalde Metropolitano es el representante legal y la máxima autoridad ejecutiva del GADDMQ ostentando la facultad nominadora prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público, en consecuencia, la creación de nuevas unidades administrativas en la Estructura Orgánica y la asignación de funciones y atribuciones es una facultad reservada al Alcalde Metropolitano a través de la expedición de la respectiva resolución administrativa.

3.4.- “Artículo (...). - Cualidades de los documentos electrónicos.- Para contar con pleno valor jurídico los documentos electrónicos deben poseer cualidades de autenticidad, integridad, fiabilidad y accesibilidad, apoyados en el conjunto de metadatos de contenido, contexto y estructura.

El órgano rector en coordinación con las políticas implementadas por el ente encargado de Tecnologías de la Información y Gobierno Digital, emitirá la normativa técnica de metadatos que facilite la interoperabilidad entre los sistemas del sector público y con aquellos del sector privado que deban beneficiarse de bases de datos administradas por las entidades públicas.

Las unidades, órganos y organismos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito implementarán mecanismos que faciliten la reutilización de datos e intercambio de información en soporte electrónico para promover el acceso a la información a la ciudadanía.”

Observación: para mejor ejecución de las disposiciones contenidas en la presente ordenanza, se sugiere dentro del régimen transitorio, previa coordinación entre las dependencias involucradas, establecer plazos y responsables de implementación.

3.5.- “Disposición General Primera. - La Administración General, a través de la Dirección Metropolitana Financiera y Secretaría General de Planificación, asignará los recursos económicos para el cumplimiento efectivo de esta Ordenanza y el funcionamiento del Sistema Metropolitano de Gestión Documental y Archivos.”

“Disposición General Tercera.- El Archivo Metropolitano de Historia funcionará en un edificio adecuado para el efecto, con todo el equipamiento y mobiliario que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito disponga para este propósito, con el objeto de salvaguardar el patrimonio documental del Distrito Metropolitano de Quito, así como, para permitir el acceso a la información, ya sea de investigadores, usuarios y público en general, que

Memorando Nro. GADDMQ-SGP-AJ-2024-0016-M

Quito, D.M., 18 de octubre de 2024

requieran de servicios eficientes y transparentes. Para cumplir con esta disposición, la Administración General, a través de la Dirección Metropolitana Financiera, asignará los recursos económicos necesarios.”

Observación: se sugiere ajustar la redacción de la presente disposición considerando que está prohibido efectuar pre asignaciones salvo las expresamente previstas en la normativa.

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El presente análisis jurídico se efectúa en el ámbito de competencia de la Secretaría General de Planificación, en consecuencia, se recomienda que en caso de que el proyecto normativo contemple la creación de obligaciones en general, debe considerar la disponibilidad de recursos para su ejecución, así como, la existencia del plan, programa o proyecto en el que pueda encasillarse la propuesta normativa y que a su vez se alinee con los objetivos determinados en el PMDOT del GADDMQ de tal manera que pueda garantizarse su cumplimiento a corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, es preciso determinar un tiempo prudencial para que las entidades responsables del cumplimiento de las disposiciones normativas puedan efectuar los arreglos institucionales necesarios para su plena ejecución.

El presente análisis se refiere a los asuntos de competencia de ésta Secretaría General de Planificación. Los comentarios expuestos en este análisis podrán ampliarse o modificarse en función de otros análisis complementarios y/o nueva información que sea provista o adquirida.

Particular que me permito informar para los fines consiguientes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Maria Jose Vivanco Velez

FUNCIONARIO DIRECTIVO 6

SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN - ASESORIA JURIDICA

Referencias:

- GADDMQ-SGP-2024-0589-O

Copia:

Sr. Mgs. Santiago Israel Rivera Pazmiño

Director Metropolitano

SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN - DIRECCIÓN METROPOLITANA DE DE LA INFORMACIÓN

