

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0949-O

Quito, D.M., 13 de marzo de 2023

Asunto: Informe jurídico sobre proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019" â Exp. 2023-00351

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención a su Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0869-O, de 27 de febrero de 2023, mediante el cual notifica a esta Procuraduría, con la Resolución No. 001-CSC-2023, adoptada por la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgo, en la sesión ordinaria No. 077, realizada el miércoles, 22 de febrero de 2023, en cuya parte pertinente se resolvió: "*Solicitar a la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que en el término de ocho días se sirva emitir su informe y criterio legal respecto del proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019, para análisis y conocimiento de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos; para lo cual, se requiere que la Procuraduría Metropolitana, considere que en la codificación actual del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, no solamente se prevé la existencia del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, sino que, en el capítulo II, Título II, del Libro IV.8 de la Seguridad y Convivencia Ciudadana, prevé la existencia de un Consejo Metropolitano de Gestión de Riesgos, con atribuciones distintas lo cual debería analizarse en el contexto de la reforma planteada.*"; al respecto, me permito manifestar lo siguiente

1. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme Oficio No. 00030/SV, de 06 de diciembre de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0869-O, de 27 de febrero de 2023, el Secretario General de Concejo Metropolitano notificó a Procuraduría Metropolitana, la Resolución No. 001-CSC-2023, adoptada por la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgo, en cuyo texto se señala: "*La Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, en sesión No. 077 – ordinaria, realizada el día miércoles, 22 de febrero del 2023, durante el tratamiento del tercer punto del orden del día: "Conocimiento del oficio No. GADDMQ-SGCM-2023- 0565-O, por el cual la Secretaría General del Concejo califica el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019", de iniciativa del señor Alcalde Metropolitano, Dr. Santiago Guarderas Izquierdo; y, resolución al respecto.*"; y, resolución al respecto(...)" ; resolvió: *Solicitar a la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que en el término de ocho días se sirva emitir su informe y criterio legal respecto del proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0949-O

Quito, D.M., 13 de marzo de 2023

MARZO DE 2019, para análisis y conocimiento de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos; para lo cual, se requiere que la Procuraduría Metropolitana, considere que en la codificación actual del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, no solamente se prevé la existencia del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, sino que, en el capítulo II, Título II, del Libro IV.8 de la Seguridad y Convivencia Ciudadana, prevé la existencia de un Consejo Metropolitano de Gestión de Riesgos, con atribuciones distintas lo cual debería analizarse en el contexto de la reforma planteada.”

Asimismo, a la precitada comunicación se adjuntaron los siguientes documentos:

- Oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-0210-OF, de 04 de febrero de 2023, mediante el cual, el señor Alcalde Metropolitano asumió la iniciativa legislativa del proyecto de “*ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019*”.
- Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0565-O, de 08 de febrero de 2023, por el cual, el Secretario General del Concejo Metropolitano, en cumplimiento de lo dispuesto en la letra a) del artículo 13 de la Resolución No. C-074, de 08 de marzo de 2016, presentó al Presidente de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgo, la verificación del cumplimiento de los requisitos de calificación respecto del citado proyecto.
- Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGSC-2023-0078-M, de 01 de febrero, a través del cual, el Director Metropolitano (E) de la Dirección Metropolitana de Gestión de Seguridad Ciudadana de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, remitió el Informe Técnico de Integración del Cuerpo de Bomberos de Quito al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-AJ-2023-0014-M, de 02 de febrero de 2023, con el cual, el Asesor Jurídico de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, remitió el Informe Legal 002- 2023, en relación al proyecto de ordenanza en referencia.

Bajo este contexto, esta Procuraduría Metropolitana procede al análisis y emisión del informe jurídico relativo al proyecto de “*ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019*”, dentro del tiempo otorgado para el efecto, de acuerdo con la notificación realizada por el Secretario General del Concejo Metropolitano, el 27 de febrero del año en curso, con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0869-O.

3. ANÁLISIS

A las instituciones del Estado y a sus servidores les corresponde ejercer solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución de la República y la ley, y tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la misma, conforme dispone el artículo 226 del mismo texto constitucional.

La actuación administrativa se somete a la Constitución de la República, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a la jurisprudencia aplicable, de acuerdo con el principio de juridicidad previsto en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo («COA»).

Asimismo, en el marco de dichas actuaciones, las entidades del sector público no podrán realizar interpretaciones arbitrarias, y sus decisiones deben estar motivadas, en virtud de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de racionalidad, descritos en los artículos 18 y 23 Ibidem.

3.1. Sobre la competencia

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0949-O

Quito, D.M., 13 de marzo de 2023

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”*; y, en concordancia, el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), 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 (...)”*.

El artículo 240 de la Norma Suprema, reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de sus competencias, facultades legislativas en sus circunscripciones territoriales correspondientes; por cuyo efecto, el artículo 7 del COOTAD, define a esta facultad como *“la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.”*. Tal facultad, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, es ejercida por el Concejo Metropolitano, según lo previsto en el artículo 87, que señala: *“Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...)”*.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 266 de la Carta Magna y 85 del COOTAD, a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos, les corresponde ejercer las competencias asignadas a los gobiernos de nivel cantonal, y las que puedan ser asumidas del provincial y regional.

Así, tenemos que, uno de los deberes primordiales del Estado, es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución. Concordante con ello, el artículo 264 de la misma norma constitucional establece: *“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. (...)”*, texto que se encuentra recogido, también, en el literal m) del artículo 55 del COOTAD.

Asimismo, el artículo 84 del cuerpo normativo antes citado, describe las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitano, entre las cuales, constan: *“Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...) r) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; (...)”*.

En estas condiciones, se verifica que el proyecto de ordenanza objeto de este informe, tiene la finalidad de integrar al Comandante General-Jefe del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito o su delegado, como miembro del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana; órgano que fuere creado mediante Ordenanza Metropolitana No. 035-2022, actualmente incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

En este contexto, de la información remitida por la Secretaría General del Concejo Metropolitano, constan los siguientes informes:

(i) *“Informe Técnico Integración del Cuerpo de Bomberos de Quito al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, anexo al Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGSC-2023-0078-M, de 01 de febrero de 2023, ambos suscritos por el Director Metropolitano (E) de Gestión de Seguridad Ciudadana de la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0949-O

Quito, D.M., 13 de marzo de 2023

Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, dentro del cual concluyó y recomendó lo siguiente:

“CONCLUSIÓN. –

La seguridad y la intervención en factores de riesgo para las personas y la sociedad en general, no pueden constituir un tema exclusivo del Estado por medio de la policía y la justicia; pues la seguridad es un asunto que requiere considerar a actores fundamentales del DMQ, mucho más aún al constituirse como instituciones adscritas del MDMQ, cuyo rol en la respuesta ante un incidente relacionado con seguridad ciudadana (atención a emergencias médicas y atención prehospitolaria) contribuye a garantizar el derecho fundamental a la vida, considerado como elemento fundamental cuando de seguridad se trata.

RECOMENDACIÓN. –

Por la importancia de la presente propuesta se recomienda se realice a través de la Unidad Jurídica el proyecto de ordenanza reformativa al Código Municipal para el DMQ y el informe legal de pertinencia correspondiente para consideración de la máxima autoridad de la SGSG.

Previo a la autorización de la máxima autoridad de la SGSG se recomienda se remita el proyecto de ordenanza al órgano competente, a fin de que se realice el trámite legislativo que corresponda para que se implementada la misma.”

(ii) Informe Legal 002- 2023, anexo al Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-AJ-2023-0014-M, de 02 de febrero de 2023, ambos documentos suscritos por el Asesor Jurídico de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, en cuya parte pertinente, expuso su criterio:

“Por todo lo que se deja expuesto, esta Asesoría Jurídica considera que, la propuesta de Ordenanza Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 de marzo de 2019, por la cual se agrega el literal t) al Art. 3781 Del Título Iv.8 Sobre La Seguridad y Convivencia Ciudadana, está elaborada en armonía con la normativa que rige al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, en especial el artículo 393 de la Constitución de la República del Ecuador y se enmarca en el principio de legalidad establecido en el artículo 226 del mismo cuerpo normativo, y además se adecúa a las competencias del GAD del Municipio de Quito en gestión de seguridad y convivencia ciudadana.

En este contexto, el presente proyecto de ordenanza conforme lo establece la normativa municipal, debe ser puesta a consideración y aprobación por parte del Concejo Metropolitano Quito y expedición de la correspondiente Ordenanza de acuerdo a lo establecido en los artículos 57 letra a) y 90 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.”

Por ello, en función de lo expuesto, y conforme lo establecido en los artículos 240 de la Constitución y letra a) del artículo 87 de COOTAD que, respectivamente, reconocen como atribuciones del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, se considera que es competencia del Concejo Metropolitano, emitir ordenanzas, en el ámbito legislativo, en este caso, para expedir la “ORDENANZA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019”; por encontrarse en el marco de las competencias que le corresponde ejercer al GAD DMQ.

3.2. Sobre otras disposiciones relacionadas

De acuerdo con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deberán referirse a una sola materia

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0949-O

Quito, D.M., 13 de marzo de 2023

y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza.

En adición, el artículo 13 de la Resolución No. C 074, de 8 de marzo de 2016 señala el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas.

En este contexto, sin perjuicio de la verificación de cumplimiento de los requisitos formales que realiza la Secretaría General del Concejo Metropolitano; esta Procuraduría encuentra que, en su estructura, el proyecto de *“ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019”* cumpliría con lo señalado en la normativa precedente, en lo aplicable al estado actual del procedimiento legislativo. Sin embargo, es pertinente realizar las siguientes observaciones a su contenido, en lo pertinente al articulado propuesto y que se sugiere se deben reformar o justificar según el caso.

4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA

4.1. En la parte resolutive:

- En el artículo 1, se propone la redacción de un texto alternativo, únicamente por razones de estilo en la redacción.
- Con la incorporación del texto propuesto para reformar al actual artículo 3781 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; por efecto de lo establecido en el artículo 3829 del mismo cuerpo normativo, *“La o el Comandante General-Jefe del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito o su delegado”*, pasará a integrar también el Consejo Metropolitano de Gestión de Riesgos; por lo que, se recomienda que, de creerlo así necesario la Comisión, y contando con los criterios técnicos que correspondan, se podrá agregar un artículo en el Capítulo II del Título II del Libro IV.8., que se refiera a las funciones de este órgano en el marco de su actuación en este último Consejo mencionado.

4.2. En las Disposiciones Transitorias:

- Se debe corregir el nombre de la Secretaría a quien se encarga efectuar las acciones descritas en la Disposición Transitoria Única.

5. PRONUNCIAMIENTO

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, conforme lo establecido en los artículos 240 y 264 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el literal a) del artículo 87 del COOTAD, corresponde al Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GADDMQ, emitir la *“ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DE 29 DE MARZO DE 2019”*.

De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida, se concluye que la misma observa el régimen jurídico aplicable para su emisión; por lo que no se encuentra impedimento legal para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en la Resolución No. C 074, de 8 de marzo de 2016.

El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0949-O

Quito, D.M., 13 de marzo de 2023

Las observaciones expuestas constituyen recomendaciones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponde a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe, sin perjuicio de los informes que al respecto emitan los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas al mismo.

Adjunto sírvase encontrar el proyecto de ordenanza metropolitana reformatoria que contempla las demás observaciones realizadas por esta Procuraduría Metropolitana.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Willians Eduardo Saud Reich
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-0869-O

Anexos:

- ordenanza_reformatori - rev PM.docx

Copia:

Señor
Bernardo Abad Merchan
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL ABAD MERCHAN GORKY BERNARDO

Señor Magíster
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señorita Abogada
Maria Isabel Cepeda Zambrano
Líder de Equipo
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Isabel Cepeda Zambrano	miez	PM-ASE	2023-03-13	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2023-03-13	

