



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

Señora Abogada
Monica Sandoval Campoverde
Concejala Metropolitana
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señora
Gissela Elizabeth Chalá Reinoso
Concejala Metropolitana
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señora Licenciada
Maria Alicia Molina Ayala
Concejala Metropolitana
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3802-O, de 10 de septiembre de 2021, mediante el cual se adjunta la resolución emitida por la comisión de Codificación Legislativa No. 006-CCL-2021 y que, en su parte pertinente, solicita: “(...) *que en el término de cinco (5) días, (...) remitan los informes técnicos y legales respecto al proyecto de “Ordenanza que reforma la Ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de las sesiones virtuales de Comisiones”*”; al respecto, presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1.- REQUERIMIENTO

1.1.- El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, respecto de lo siguiente (el «Requerimiento»): «[I] La Comisión de Codificación Legislativa (...), durante el tratamiento del primer punto del orden del día: “*Presentación de aportes por parte de los miembros de esta comisión, al proyecto de “Ordenanza que reforma la Ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de las sesiones virtuales de Comisiones”*”; con el fin de acordar el texto definitivo, así como solicitar los informes de conformidad con la Resolución C074-2016”; **resolvió:** solicitar que, en el término de cinco (5) días (...), remitan los informes técnicos y legales respecto al proyecto de “*Ordenanza que reforma la Ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de las sesiones virtuales de Comisiones”*»;

1.2.- En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) la necesidad de complementar y adaptar el régimen jurídico aplicable al proyecto de «*Ordenanza que reforma la Ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de las sesiones virtuales de Comisiones*» (el «Proyecto»); y, (ii) de las observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto; y,

1.3.- Este Informe tiene una naturaleza completamente informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación del artículo 64, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde, en la etapa en la que se encuentra el proyecto, al Concejo Metropolitano.

2.- ANTECEDENTES DE HECHO Y DE DERECHO



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

Constitución de la República del Ecuador, en adelante «Constitución»

2.1.- La Constitución de la República («Constitución»), en lo que es relevante para este Informe, en el art. 16, números 2 y 5, garantiza a todas las personas el acceso a las tecnologías de la información y comunicación e integrar espacios de participación en el campo de la comunicación; y, en el art. 61 enlista los derechos de participación que gozan los ecuatorianos y ecuatorianas;

2.2.- El art. 226 de la «Constitución» reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: *“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”*;

2.3.- El art. 227 de la «Constitución», indica que la administración pública se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, calidad y participación. Estos principios exigen que, en circunstancias de excepción, los servidores públicos privilegien aquellos mecanismos que les permiten atender, al menos parcialmente, sus obligaciones y que facilitan la realización de la actividad pública (en este caso medios telemáticos);

El Código Orgánico Administrativo, en adelante «COA»

2.4.- El «COA» regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público;

2.5.- El art. 64, del «COA», determina las: *“Sesiones por medios electrónicos. Las sesiones podrán realizarse a través de medios electrónicos”*;

2.6.- El art. 90, del «COA», señala que: *“Gobierno electrónico. Las actividades a cargo de las administraciones pueden ser ejecutadas mediante el uso de nuevas tecnologías y medios electrónicos, en la medida en que se respeten los principios señalados en este Código, se precautelen la inalterabilidad e integridad de las actuaciones y se garanticen los derechos de las personas”*;

2.7.- El art. 188, del «COA», señala los: *“Medios electrónicos. El procedimiento administrativo puede iniciar por cualquiera de las formas previstas a través de medios electrónicos cuando estos hayan sido implementados. Las instrucciones determinadas por la administración pública serán claras y precisas. Las actuaciones dentro del procedimiento administrativo podrán realizarse a través de medios electrónicos, informáticos, magnéticos, telemáticos u otros producidos por la tecnología.”*;

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en adelante «Código Municipal»

2.8.- El Código Municipal, sancionado el 29 de marzo de 2019 y, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 902, de 7 de mayo de 2019, regula en específico el funcionamiento de las comisiones del Concejo Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GADDMQ»);

2.9.- El art. 35 del Código Municipal, establece los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano. Esos deberes y atribuciones se ejercitan y desarrollan, entre otros espacios, en cada una de las sesiones que las comisiones convocan para el efecto;

2.10.- El art. 39 del Código Municipal establece que las sesiones ordinarias de las diferentes comisiones del



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

Concejo Metropolitano pueden efectuarse de manera virtual, siguiendo el procedimiento que determine la normativa metropolitana que establece la utilización de tecnologías de la información y comunicación, en el GAD DMQ;

2.11.- El art. 1166 del Código Municipal desarrolla de algún modo, sin limitarse a un tipo específico de sesión, la posibilidad de realizar sesiones de las comisiones del Concejo Metropolitano en forma virtual: (énfasis añadido): «Artículo 111.2.22.- Las sesiones ordinarias y permanentes del Concejo Metropolitanos como las de comisiones podrán realizarse en forma virtual. En las reuniones de Concejo Metropolitano se podrá tener un máximo de dos concejales participando en forma remota, mientras que en las reuniones de comisiones se podrá tener un máximo de un Concejel participando en forma remota. La participación remota se deberá notificar a la Secretaría General con 48 horas de anticipación. En el caso de las sesiones de Concejo, para establecer el quórum requerido por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización — COOTAD, no se contará a los concejales que estén participando en forma remota. Cuando la sesión ordinaria de Concejo sea virtual, los votos de los concejales que estén participando en forma remota deberán ser consignados durante la sesión a través de cualquier medio electrónico siempre y cuando estos sean legalizados con su firma electrónica. Las resoluciones tomadas tanto en Concejo como en las comisiones deben ser grabadas, íntegramente tanto en video como en audio, para archivo de la Secretaría General de Concejo, la misma que además dará fe de lo actuado en el acta correspondiente. Se habilitará la utilización de firma electrónica»;

2.12.- El art. 1166 del Código Municipal considera y regula el funcionamiento de las comisiones en circunstancias ordinarias. La racionalidad de este régimen no puede entenderse compatible con la situación absolutamente extraordinaria que actualmente se presenta y que afecta el normal desarrollo de todas las actividades humanas. Una aplicación aislada de la norma sin considerar el sistema jurídico en su integridad y el estado actual de la emergencia sanitaria coadyuvaría, aún más, a la paralización completa de la actividad municipal, lo cual no es deseable;

2.13.- La especial situación generada en el mundo y, particularmente en el país y en la ciudad, por la propagación del coronavirus COVID-19, imposibilitó a las señoras concejales o concejales miembros de una Comisión su comparecencia personal. En ese sentido, los presupuestos fácticos de la norma (art. 1166 del Código Municipal) no se aplicarían a la situación actual;

La Organización Mundial de la Salud, en adelante la «OMS»

2.14.- Con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al coronavirus COVID-19 como una pandemia. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública, por medio del Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 160, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19;

Actuaciones administrativas nacionales y locales

2.15.- El ex Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-10 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

2.16.- Mediante resolución Nro. A-0020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Centra, excluyendo procedimientos especiales de contratación en situaciones de emergencia;

2.17.- Por medio del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-076 de fecha 12 de marzo de 2020, el Ministro del



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

Trabajo expidió las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria que fue declarada por la Ministra de Salud Pública a través del Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, de 11 de marzo de 2020.

2.18.- La Administradora General del GAD DMQ, a través de resolución Nro. GADDMQ-AG-2020-0010-R, de 15 de marzo de 2020, dispuso la suspensión de la jornada laboral por el lapso de siete (7) días contados desde el 16 de marzo de 2020, y adicionalmente dispuso que en todos los casos en los que sea factible, se privilegie la modalidad de teletrabajo; y,

2.19.- El Comité Nacional de Operaciones («COE»), mediante Boletín Oficial Nro. 1355, de 14 de marzo de 2020, restringió las actividades públicas como parte de las medidas para evitar y prevenir la transmisión del coronavirus COVID-19, restringiendo el funcionamiento de instalaciones cuyo aforo supere las 30 personas.

3. MARCO PARA EL ANÁLISIS JURÍDICO

3.1.- Debido a la emergencia sanitaria causada por el SARS-CoV-2, esta Secretaría General del Concejo tuvo la obligación de generar y proponer espacios virtuales para que las diferentes sesiones de las Comisiones que conforman el Cuerpo Edificio del Distrito Metropolitano de Quito puedan desarrollarse con normalidad, con la finalidad de que las señoras y señores concejales puedan continuar desempeñando su función como legisladores;

3.2.- Con la experiencia señalada en el párrafo anterior, se evidenció también que la normativa nacional tenía previsto, de una manera superficial, la posibilidad de desarrollar sesiones virtuales, sin embargo, en la práctica, la normativa metropolitana no lo contemplaba;

3.3.- Este proyecto de ordenanza fomentará el derecho constitucional a la participación ciudadana, pues, la virtualidad, ha permitido una interacción horizontal entre las autoridades y la ciudadanía, permitiendo de esta forma, una retroalimentación constante en todos los temas, así como también, el marcado crecimiento del interés e involucramiento que se ha generado en la toma de decisiones;

3.4.- Esta herramienta jurídica permitirá, normativamente, facilitar también, el cumplimiento de los estándares internacionales de Gobierno Abierto, especialmente en la parte que se relaciona con la transparencia, puesto que, las transmisiones en vivo han permitido que la gestión de las distintas autoridades legislativas de la Municipalidad, se sometan a una permanente contraloría social;

3.5.- El artículo primero de la propuesta normativa, busca plasmar y legalizar la aplicabilidad de las sesiones virtuales de las distintas comisiones del Concejo Metropolitano, especificando que, para su buen funcionamiento debe existir simultánea y oportunamente, conexión de audio y video. De la misma forma, permite cristalizar también, el cumplimiento de las competencias que a las autoridades legislativas les ha sido asignadas por mandato legal, es decir, su participación remota, permite ejercer de manera directa sus competencias en materia de legislación y fiscalización;

3.6.- Se sugiere agregar articulado que permita, de una manera eficaz y concreta, la asignación de recursos humanos y económicos al órgano de la Municipalidad competente, con la finalidad de que las sesiones virtuales se puedan desarrollar de una manera correcta, considerando, además, el cumplimiento puntual de los principios de Transparencia, Legalidad y Publicidad de todas las sesiones, por medio de las transmisiones en vivo por parte del ya mencionado órgano competente;

3.7.- La nueva normalidad ha reconfigurado la dinámica de la Administración Pública, por consiguiente, la excepcionalidad en los temas tecnológicos ha quedado en un segundo plano, pues, los múltiples actores han identificado la necesidad de interactuar de una manera más directa y eficaz, es decir, hoy en día, la tecnología no



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

solamente constituye una herramienta que en tiempos de pandemia permitió que la Administración Pública no se detenga y que salvaguardaba la salud pública, sino, también, se constituyó en un canal inmediato, oportuno y eficaz para que todos los actores de esta relación, puedan ejercer de manera directa sus derechos, deberes y obligaciones;

3.8.- Respecto de la propuesta de articulado que se transcribe: *“Cuando las sesiones de las diferentes Comisiones hayan sido convocadas de forma presencial, previa notificación con 24 horas de anticipación, al Presidente o Presidenta de la Comisión respectiva y a la Secretaría del Concejo Metropolitano, los miembros de la Comisión podrán acceder en la hora y fecha previstas a la sesión a través de la utilización de las tecnologías de la información y comunicación descritas”*; se sugiere lo siguiente:

3.8.1.- De manera general, se sugiere no acoger el mencionado párrafo, pues, a nuestro criterio, la posibilidad de modificar o alterar una convocatoria inicialmente convocada de forma virtual, podría, restarle formalidad y validez jurídica, ya que contravendría al principio de Seguridad Jurídica;

3.8.2.- La mencionada alteración solo sería aplicable a sesiones ordinarias, puesto que, la norma prevé que dichas convocatorias deberán ser notificadas con 48 horas de anticipación, mientras que, las extraordinarias con tan solo 24 horas de anticipación, es decir, las mismas 24 horas que se está planteando;

3.8.3.- Con la redacción contemplada, dicha concesión de modificación solo sería posible para los miembros de la Comisión, otorgándoles de esta forma, una categoría privilegiada que, de manera paralela podría generar también cierto trato discriminatorio y cierta vulneración al principio de igualdad formal y, sobretodo, igualdad material;

3.8.4.- Adicionalmente, el otorgarles a las sesiones de comisiones una categoría mixta, es decir, que los miembros de la Comisión puedan, previa notificación, participar de forma remota, mientras que, el resto de participantes, participen de forma presencial, generaría problemas no solo en la certificación de asistencias de las personas que esta Secretaría General debe generar, sino que, resulta incompatible con la infraestructura de las salas de sesiones del Palacio Municipal, pues, las mismas, carecen de todas las herramientas tecnológicas suficientes y necesarias para una actividad de este tipo;

3.8.5.- Finalmente, desde esta Secretaría consideramos que el espíritu de facilitar el pleno desarrollo de la Administración Pública, la interacción y participación horizontal entre todos los actores y, sobretodo, la posibilidad de cristalizar los principios de Transparencia y Publicidad en la gestión del Cuerpo Legislativo Metropolitano, con la citada inclusión del mencionado párrafo, no se podría cumplir, pues, de la lectura inicial del documento, concluimos un espíritu de la norma distinto;

3.9.- Por considerarlo pertinente, me permito transcribir también, el análisis presentado por la Procuraduría Metropolitana mediante oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0845-O, cuando esta Secretaría General, al inicio de la pandemia, requirió de este órgano de la Municipalidad, su pronunciamiento a efectos de que se cristalice la utilización de medios telemáticos con la finalidad de que el trabajo del cuerpo edilicio no se detenga: *“(…) En estas circunstancias excepcionales, procedería la realización de sesiones de las comisiones del Concejo en forma virtual, para lo cual debe estimarse:*

(a) El art. 227 de la Constitución de la República (la “Constitución”) indica que la administración pública se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, calidad y participación. Estos principios exigen que, en circunstancias de excepción, los servidores públicos privilegien aquellos mecanismos que les permiten atender, al menos parcialmente, sus obligaciones y que facilitan la realización de la actividad pública (en este caso medios telemáticos).

b) El art. 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

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».

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.

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 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.

De conformidad con el principio de legalidad, la realización de las comisiones en forma virtual, siempre que se observen los requisitos establecidos el Código Municipal (art. I.1.26) para su instalación (quórum) y que hayan sido debidamente acreditados por la Secretaría en razón de las competencias que le han sido asignadas, no generaría afectaciones sustanciales (trascendencia) a ningún derecho pues se trata únicamente de una innovación en la forma de comparecencia sin alteraciones de sustancia. Por el contrario, privilegiar la forma para impedir u obstaculizar la realización de las comisiones parecería contrario a los principios rectores del servicio público.

(c) Adicionalmente, de acuerdo con el art. 326, núm. 5, de la de la Constitución, es deseable que las labores de los funcionarios y servidores del GAD DMQ se desarrollen en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.

(d) De conformidad con el art. 233 de la Constitución, ninguna servidora ni servidor público está exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones.

(e) La Secretaría, por las competencias que le han sido asignadas, es el único órgano competente para indicar e implementar el procedimiento operativo a seguirse en las comisiones del Concejo Metropolitano que se efectúen a través medios telemáticos. Para ello, podría considerar particularmente lo siguiente:

(i) El secretario de la comisión o quien haga sus veces, por el medio tecnológico escogido o dispuesto para la realización de la sesión virtual, verificará el quórum e informará al Presidente, por dicho medio, el resultado de la verificación correspondiente, así como declarará a viva voz la existencia o no del quórum reglamentario requerido, según corresponda;

(ii) Cada uno de los miembros la comisión que corresponda, podrán expresar su voto en las formas previstas en el régimen jurídico aplicable, en la sesión virtual, a través del medio tecnológico escogido o dispuesto, expresión que será constatada y luego proclamada por secretario de la comisión o quien haga sus veces;

(iii) Una vez adoptada la decisión por los miembros de la comisión, el secretario o quien haga sus veces proclamará inmediatamente y a viva voz en la misma sesión virtual lo resuelto para conocimiento y registro en la grabación correspondiente;

(iv) Las actas que se levanten de las sesiones virtuales deberán contener en la certificación, el detalle del



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4034-O

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

registro de las presencias remotas en la sesión y la plataforma o medio tecnológico utilizado para la realización de la sesión virtual. (...)”;

3.10.- Finalmente, se sugiere solicitar a la Secretaría de Comunicación, como ente competente de la materia comunicacional de la Municipalidad, realice un informe que contenga el número de visualizaciones y alcance de interacciones que han tenido, desde el inicio de la pandemia del COVID-19, las transmisiones de la página Secretaría Concejo Quito, para lo cual se adjunta el link de la mencionada página: <https://www.facebook.com/ConcejoQuito>. Con la idea de demostrar, estadísticamente, la amplia participación ciudadana que esta nueva modalidad de sesión de Comisión ha permitido.

Particular que comunico para los fines legales pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Isaac Samuel Byun Olivo
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO (E)

Copia:

Señor
Orlando Toshiro Nuñez Acurio
Concejal Metropolitano / Presidente de la Comisión Educación y Cultura

Señor Abogado
Nelson Clemente Calderón Ruiz
Prosecretario General del Concejo Metropolitano (S)

Señora Licenciada
Fanny Elizabeth Rodríguez Jaramillo
Servidora Municipal

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Nelson Clemente Calderón Ruiz	nc	SGCM	2021-09-21	
Revisado por: Nelson Clemente Calderón Ruiz	nc	SGCM	2021-09-21	
Aprobado por: Isaac Samuel Byun Olivo	ib	SGCM	2021-09-21	

