INFORME TÉCNICO DE INCIDENCIA AL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO II.5 TÍTULO I, CAPITULO II SUB PARÁGRAFO II DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1. Antecedentes

La Constitución de la República del Ecuador[1], en el artículo 1, define al Ecuador como un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (…)".

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
(…) 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:
(…) "En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades".

Art. 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El artículo 4 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina que uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados es *"h) la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes".*

El Art. 84. lit j) del COOTAD determina entre las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: *j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución*

[1] En adelante CRE

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec

y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales"

El Art. 898 del Código Municipal[2] determina: *"El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.- Es un organismo colegiado de Derecho Público, con personería jurídica y autonomía administrativa, orgánica, funcional y presupuestaria, integrado paritariamente por representantes del Estado, delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y delegados de los gobiernos parroquiales rurales; y, por la sociedad civil, representantes de los grupos de atención prioritaria, titulares de derechos".*

Mediante Oficio No. GADDMQ-SGCM-2023-1988 O, de 1 de enero del 2023, el Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO remite CONVOCATORIA A LA SESIÓN No. 117 – EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL - EJE SOCIAL, con el siguiente orden del día: 1. Conocimiento del proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del libro II.5 título I, capitulo II sub parágrafo II del Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; y resolución al respecto.

Mediante Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2023-0408-O, Quito, D.M., 02 de mayo de 2023, la Secretaria Ejecutiva del CPD informa al Abogado Pablo Antonio Santillan Paredes, Secretario General GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, sobre la delegación realizada a la Msc. Verónica Moya Campaña, Especialista del área de Formulación de Política Pública Transversalización de Enfoques Seguimiento y Evaluación, para que asista a la sesión de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social.

Con la misma fecha, el Coordinador Técnico de la Secretaría Ejecutiva solicita al Proceso de Formulación de Política Pública, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación el análisis de los documentos adjuntos a dicha convocatoria, así como el Proyecto de Reforma a la Ordenanza, mismo que fue enviado posteriormente, y realizar las observaciones correspondientes. Con estos antecedentes, se procede a analizar dichos documentos y realizar las observaciones detalladas a continuación.

2. Objetivo

Analizar el Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del libro II.5 título I, capitulo II sub parágrafo II del Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, presentado por la Concejal Amparito Narváez, el 24 de abril del año en curso, y realizar las observaciones y aportes correspondientes.

[2] Fecha de última modificación: 2023-04-21

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec

3. Análisis

Partimos de reconocer que toda norma -jurídica o técnica- constituye una política pública que contribuye a la materialización de los derechos individuales y colectivos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y demás normativa del ordenamiento jurídico. En este sentido, debe enmarcarse en los principios establecidos en la norma suprema para su legalidad, particularmente en el que establece el art. 85 que determina: *"La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: (...) "En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos* ***se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades"*** (Resaltado añadido), hecho que no ha ocurrido con la presente iniciativa legislativa mediante la cual se pretende reformar algunos artículos del Libro II.5 del Código Municipal.

Este particular, a mi modo de ver, no sólo le resta legalidad a la iniciativa legislativa, sino también legitimidad, pues al no contemplarse la consulta y participación de la ciudadanía y otros involucrados, no se obtiene una norma que recoja los aportes de quienes son parte interesada, incluido el propio Consejo, a través del Pleno y de la Secretaría Ejecutiva, instancia técnico-operativa de este organismo; más aun tratándose de la parte correspondiente al Sistema de Protección Integral del DMQ.

3.1 Sobre la exposición de motivos

En términos generales se puede apreciar una exposición muy reducida de la problemática que se pretende atender con la reforma propuesta, además de algunos errores e imprecisiones, tales como el señalamiento de que *"la competencia de la defensa y garantía de los derechos de las personas se descentraliza y pasa a formar parte los Consejos Cantonales de Protección de Derechos"*. Como todos sabemos, la garantía de los derechos es una responsabilidad directa del Estado, a través de sus funciones: Ejecutiva. Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

Por otro lado, se afirma que: *"(...) Seis años después en el 2021, se desarrolla el primer concurso público de méritos oposición e impugnación ciudadana para la designación y elección del Secretario/a Ejecutivo/a Titular del Consejo de Protección de Derechos*. Al respecto, cabe precisar que la Ordenanza Metropolitana No.0188 que organiza y regula el Sistema de Protección Integral, del cual el CPD forma parte, entró en vigencia en diciembre del 2018, con lo cual se inicia el proceso de conformación de los Consejos Consultivos de Derechos (CCD) y posterior proceso de integración del Pleno, posicionándose los consejeros/as del Estado y sociedad civil el 18 de septiembre del 2018, fecha en la que este Pleno recién posesionado realiza el encargo de la Secretaría Ejecutiva a la Msc. Verónica Moya, quien estuvo en dicha dignidad desde el 18 de septiembre del 2018 hasta el 14 septiembre del 2021; es decir, 3 años, de los cuales 2 estuvieron marcados por la pandemia, hecho que retrasó la convocatoria al concurso de secretario/ejecutivo/a<, además de las propias resoluciones emanadas del Pleno, máxima autoridad del Consejo, quien en 3 ocasiones le ratificó en el encargo, tal como consta en las actas que reposan en la institución.

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec

El Art. 912 del Código Municipal establece: "La Secretaría Ejecutiva es la instancia técnica operativa del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito. Se integrará por un equipo técnico, bajo la dirección y responsabilidad del Secretario/a Ejecutivo/a designado/a por el Pleno del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito mediante un concurso de méritos y oposición (…); y el Art. 913, lit.e) determina entre las funciones del Secretario/a Ejecutivo/a: *"Dirigir la gestión técnica, administrativa y presupuestaria de la Secretaría Ejecutiva, para el correcto funcionamiento del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito"*, de modo que la persona que ha ejercicio, ejerce o ejercerá dicha dignidad, además de cumplir con el perfil establecido por el propio código, tiene la capacidad de decisión para llevar adelante los temas técnicos, administrativos, financieros, así como el cumplimiento de las Resoluciones del Pleno y las demás funciones establecidas en la norma.

Lo señalado en la exposición de motivos respecto a que: *"Es fundamental que el CPD cuente con la autoridad administrativa titular con estabilidad y capacidad de decisión, para lo cual un mecanismo que permita su elección es conceder a la máxima autoridad del Distrito Metropolitano de Quito, el Alcalde, la competencia y potestad de constituir una terna con los mejores profesionales que cumplan con el perfil que exige el Código Municipal, a fin de que el Pleno del Consejo de Protección de Derechos, elija al Secretario/a de la institución"*; si bien es fundamental contar con el/a titular, es necesario recordar que cuando se construyó la OM 0188, se lo hizo mediante un proceso altamente consultivo y participativo que duró cerca de 8 meses. Cuando los/as legisladores/as y ciudadanía trató el tema del/a Secretario/a Ejecutivo/a (SE) se analizó ampliamente la importancia de que el cargo sea ejercido mediante concurso público de méritos y oposición, a fin de cuidar la naturaleza de la Secretaría Ejecutiva; es decir, su carácter técnico, no político; pues se analizó la experiencia de politización que tuvieron todos los Consejos (a nivel nacional) en los cuales los alcaldes designaron al SE.

Esta decisión estuvo relacionada, además, con la necesidad de cuidar la autonomía del Consejo, pues una de sus atribuciones es la observancia del cumplimiento de los derechos, tanto desde el ámbito público como privado, en sus diferentes instancias y al margen de quien (es) ejerzan el poder público; por lo que "*conceder a la máxima autoridad del Distrito Metropolitano de Quito, el Alcalde, la competencia y potestad de constituir una terna con los mejores profesionales que cumplan con el perfil que exige el Código Municipal"* pondría en riesgo el cumplimiento de sus atribuciones (principalmente la observancia) así como la autonomía de este organismo.

Finalmente, se afirma: "*(…) cesando ocho años de encargo y dejando de lado concursos públicos que no han cumplido su objetivo"*; por lo que es necesario indicar que hay una imprecisión en el tiempo referido, pues no son 8 años de encargo y, si bien el concurso iniciado en el 2021 no llegó a feliz término por temas administrativos, en la actualidad no se ha llevado a cabo debido a la demora en la aprobación del reglamento correspondiente.

En resumen, lo que se trata de evidenciar en el presente análisis respecto a la exposición de motivos, es que existen muchas imprecisiones, así como falta de información de referencia y contexto, que puede inducir a una comprensión errada sobre el origen, naturaleza y proceso de definición de los temas contenidos en el Código Municipal, Libro II.5, respecto al Consejo de Protección de Derechos y sus diferentes instancias.

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec

3.1 Sobre los considerandos

En términos generales, se aprecia la ausencia de varios artículos del Código Municipal en relación a la naturaleza del Consejo, su composición, instancias, atribuciones, etc., no obstante, analizaremos los dos siguientes:

> *"Que, el artículo 60 del COOTAD determina atribuciones del alcalde o alcaldesa. - Le corresponde al alcalde o alcaldesa: l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados Código Orgánico de Organización Territorial, donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejalas, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias".*

Aquí cabe reflexionar que:

- El/a secretario/a ejecutivo/a del Consejo no es un representante institucional del alcalde o alcaldesa, es la máxima autoridad de la instancia técnico-operativa del Consejo, en donde el Pleno es la máxima autoridad.
- Dicho lo anterior, tampoco le correspondería "delegar atribuciones y deberes", ya que esta potestad le corresponde a la máxima autoridad, que es el Pleno del Consejo, en el marco de lo que establece el Código Municipal.
- Este artículo aplica a la delegación que el alcalde realiza a la Presidencia del Consejo, en caso de que no la ejerza directamente dicha representación, y que corresponde a un/a concejal/a, de acuerdo a la normativa vigente.

Respecto al considerando que establece*:*

> *"Que, es necesario establecer el cambio de modalidad para la designación a la autoridad que representa al Consejo de Protección de Derechos, como lo es el cargo de Secretario/a Ejecutivo/a, que cumpla con el perfil del puesto*", cabe preguntar:

- ¿Por qué es necesario establecer el cambio de modalidad para la designación del secretario/a ejecutivo?;
- ¿Cuáles son las razones que llevaron a esta conclusión?
- ¿No es precisamente un concurso de méritos y oposición la mejor garantía para seleccionar al profesional que cumpla con el mejor perfil para el cargo, en función de los requisitos establecidos en la norma?
- ¿Las dificultades administrativas que se presentaron en el proceso del concurso del 2021, así como las presentadas actualmente son razón suficiente para pretender cambiar la norma?
- ¿No será mejor ajustar los procesos administrativos y facilitar más los apoyos desde el Pleno, antes que cambiar la norma?

Creo que la respuesta a estas inquietudes amerita un mayor y más amplio proceso de reflexión de parte de todas las instancias involucradas, así como de la sociedad civil informada y comprometida con la institucionalidad de este Consejo.

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec

3.2 Sobre el articulado

En relación al articulado, se puede evidenciar que trata sobre tres temas en particular:

- Sobre la designación del/a secretario/a ejecutivo/a, destacando el interés de que sea designado de una terna remitida por el alcalde o alcaldesa, frente a lo cual ya se ha analizado la falta de pertinencia. Adicionalmente, en relación a este mismo tema, el Art. 8 del proyecto de reforma propone:

"Sustitúyase el artículo 915 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito por el siguiente:

> ***"Artículo 915.- De las inhabilidades. -*** *Además de todas las inhabilidades comunes para los servidores públicos y las determinadas en el artículo 906 de esta normativa, se considerará como inhabilidad para que la Alcaldesa o Alcalde Metropolitano, pueda optar como integrantes de la terna para la Secretaría Ejecutiva:*
>
> - *Al Consejero representante del Estado o de Sociedad Civil principal o su alterno, hasta un año atrás de haber ejercido el cargo.*
> - *Al personal del Consejo de Protección de Derechos que este en ejercicio de sus funciones, así como a los ex servidores que hayan estado en funciones hasta un año antes de la selección de la terna."*

Al respecto cabe señalar que esta propuesta es regresiva de derechos, pues atenta

- Sobre la representación de sociedad civil; al respecto no existe nada referido al tema en la exposición de motivos ni en los considerandos; no obstante, considero que es un tema que no debería ser motivo del presente proyecto de reforma del Código Municipal, sino del Reglamento que regula la representación y participación de sociedad civil en el Consejo, y que se debería analizar en todo su contexto y, de forma altamente participativa, pues es un tema que concierne a la sociedad civil y no sólo a unos cuantos actores de ésta.

- En relación al articulado que tiene que ver con temas de rendición de cuentas, es importante destacar que éste es un tema obligatorio para todo servidor o servidora pública.

4. Conclusiones

4.1. La Ordenanza Metropolitana No. 0188 que implementa y regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ, actual Libro II.5 del Código Municipal, fue construida mediante un proceso altamente consultivo y participativo que incluyó a representantes institucionales, de la Academia, de la sociedad civil y, sobre todo, a titulares de derechos. Mediante innumerables talleres, mesas de diálogo y asambleas, se recogió el sentir y los aportes de todos los grupos a los cuales protege dicha norma, con lo cual no sólo tuvo la legalidad, sino también la legitimidad deseada.

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec

4.2. Tanto el proceso metodológico de construcción como el contenido de la Ordenanza fue motivo de inspiración para otros cantones del país, pues por primera vez se realizaba un proceso tan participativo y reflexivo para la construcción de una política pública de protección de derechos.

4.3. Si bien han transcurrido algo más de 4 años desde su entrada en vigencia, el enfoque, principios y contenido de la Ordenanza siguen vigentes, aunque existan temas que posiblemente deban ser revisados y reformados; sin embargo, dicho proceso debería ser -también- altamente consultivo y participativo.

4.4. Actualmente se vive un proceso de transición del gobierno local que, a mi modo de ver, no es el más idóneo para una propuesta de reforma a una norma tan importante como es ésta de protección de derechos.

4.5. Debido a los impactos de la pandemia, así como a las políticas restrictivas de los diferentes gobiernos de turno, se evidencia un debilitamiento del tejido social, lo que ha afectado a la calidad e intensidad de la participación ciudadana.

5. Recomendación

Por lo dicho anteriormente, se recomienda:

5.1. Enmarcar la iniciativa legislativa de reforma al Código Municipal, Libro II, 5, en los principios establecidos en la Constitución, particularmente en el que establece el art. 85 que determina: *"La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: (…) "En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades"*, lo que le otorga legalidad y legitimidad a la política pública correspondiente.

Cuadro de responsabilidad

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Verónica Moya C	03/05/23	FPPTESYE	Firmado electrónicamente por: VERONICA PAULINA MOYA CAMPANA
Revisado y validado por:	Julio Valdivieso	03/05/23	CT	Firmado electrónicamente por: JULIO CESAR VALDIVIESO SORIA

Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772 consejo@derechosquito.gob.ec
www.protecciondederechosquito.gob.ec