

**Foro Permanente de Quito (FPQ)  
Comisión de Participación**

**Observaciones al Proyecto de Ordenanza de creación del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social (SMPCCS), puesto a consideración del Concejo Metropolitano para primer debate.**

Octubre de 2015

**A. Consideraciones previas planteadas por el Foro Permanente de Quito:**

El FPQ, durante 2014 y lo que ha transcurrido de 2015, ha planteado a la ciudadanía y a la autoridad del DMQ, que la construcción de un Sistema de Participación Ciudadana no podrá prescindir de:

- Una relación complementaria con el *sistema local de protección de derechos*. Esto implica la incorporación de ajustes tanto en el proyecto de ordenanza de sistema de participación ciudadana, como en el proyecto de ordenanza de sistema de protección de derechos, de tal manera de volverlos articulados y complementarios en forma sistémica, en lo que se refiere a los *mecanismos operativos* que se establezcan para la participación de los ciudadanos en políticas públicas propiamente dicha, y para el control social.
- Esos mecanismos deben asegurar la construcción conjunta de políticas públicas y la toma de decisiones también conjunta, para lo cual se vuelve necesaria una *redefinición del modelo de gestión municipal* hacia un reforzamiento de las atribuciones de las administraciones zonales para facilitar el diálogo social desde las circunscripciones territoriales más pequeñas como barrios y nuevos asentamientos, sean formales o informales.
- Establecer una gestión mediadora y no cooptadora de la autoridad ante conflictos en el seno de la comunidad. Estos conflictos suelen darse especialmente por temas de posesión y uso del suelo y, también, por accesibilidad y usos de los servicios urbanos de uso común ambiental.

**B. Observaciones puntuales al proyecto de ordenanza:**

- En la exposición de motivos se señala: *“La mayor contribución que hace la actual Constitución en este aspecto, es que no se limita a sentar los principios de participación y control e incorporarlos como eje transversal en todos los campos del quehacer público, sino que crea los mecanismos concretos a través de los cuales se ejerce la participación ciudadana en la toma de decisiones y la vigilancia social a la gestión estatal.”* Sin embargo, el texto del proyecto de ordenanza no describe esos mecanismos y los difiere a un reglamento. La ordenanza debe concretar la metodología para aplicar los mecanismos de participación en la toma de decisiones y control de todo el aparato municipal, sin excluir empresas municipales u organismos adscritos al Municipio de Quito, de lo contrario la ordenanza será otro documento que no sirve para cumplir con la Constitución y la participación se quedará para los discursos.

- En el primer considerando sobre el Art. 95 falta completar la frase: y el **control popular** de las instituciones del Estado y la sociedad.
- Conforme se señala en el Art. 100 de la CRE, al proyecto de ordenanza le falta precisar **cómo se organizarán y se pondrán en marcha las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, mesas de trabajo, etc.**
- Al proyecto de ordenanza le falta describir los niveles de gobierno y **frente a cada nivel se debe indicar cuál es el mecanismo de participación que favorezca la toma de decisiones y el control social.** Esto debe ser obligatoriamente expresado en el proyecto de ordenanza y así responder a lo que establece los Art. 302 y 303 del COOTAD.
- En el Art. 1, numeral 5 se debe agregar la **participación para:** Crear instrumentos y procedimientos de **participación para** la deliberación pública e incidencia ciudadana en los diferentes niveles de gobierno del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- El Art. 2 sobre el alcance se debe agregar: La presente ordenanza es de obligatoria aplicación, implementación y ejecución **en todos los niveles de gobierno** y el territorio del Distrito Metropolitano de Quito.
- En el Art. 14 se dice: *“Órgano encargado de la coordinación general, vigilancia y cumplimiento del SMPCCS: La Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana constante en la estructura orgánica del Municipio, es el órgano competente de coordinar y verificar el cumplimiento de la presente”* Esa dependencia solo debe coordinar y otra dependencia aparte debe encargarse de verificar, de lo contrario esa misma dependencia puede decir cualquier cosa y no hay nadie que contraste esa información. Se debería crear para cada nivel de gobierno una instancia ciudadana de verificar y controlar la gestión; así se evita ser juez y parte.
- Sobre la elaboración de los presupuestos participativos, el literal c) del Art. 15 señala que **“Elaborar los lineamientos para la aplicación de los Presupuestos Participativos”.** Esta atribución debe compartir con la **Secretaría General de Planificación y Gobierno Abierto, Dirección Metropolitana Financiera y Dirección Metropolitana Financiera Tributaria del Municipio de Quito.**
- El Art.- 16 señala *“Órganos encargados de implementar los mecanismos de participación ciudadana y control social del SMPCCS”* y se debe señalar para cada nivel de gobierno cuales son esos mecanismos de participación y control social, de lo contrario se deja para que un reglamento aplique a discreción la ordenanza.
- Eliminar el Art. 17 porque la oficina de Lucha contra la Corrupción o Quito Honesto requiere también señalar sus niveles de gobierno en donde la participación ciudadana y el control social tiene tremenda trascendencia, porque esa es la dependencia donde se examinan las denuncias de corrupción.

- Se debe agregar en el Art. 18 a la **Secretaría General de Planificación y Gobierno Abierto, Dirección Metropolitana Financiera y Dirección Metropolitana Financiera Tributaria del Municipio de Quito**. Además se debe calcular un porcentaje del presupuesto para cumplir con ésta ordenanza. Agregar una disposición transitoria para que esas dependencias elaboren un presupuesto para esta ordenanza.
- El Art. 21 en el literal g) señala como objetivo: *"Fijar los criterios generales con los cuales se seleccionarán a las ciudadanas y los ciudadanos que formen parte de las instancias y espacios de participación establecidos por la presente ordenanza;"*. Este literal no es un objetivo sino un procedimiento y debe determinar en esta ordenanza los criterios generales para favorecer la participación ciudadana sin restricciones, porque de lo contrario se jugará con simpatías o antipatías y no se logrará la participación seria de la sociedad.
- Se debe describir cada uno de los mecanismos de participación que se señalan en el Art. 22, respondiendo a las variables: por qué, para que, donde, cuando, como, quienes y cuánto.
- La Sección I de Las Asambleas debe estar articulada con niveles de gobierno de todas las dependencias del Municipio de Quito, sus empresas y organismos adscritos.
- Sobre la relación con el sistema local de protección de derechos: pese a que en el literal f) del art. 21 del proyecto de ordenanza se dice que se "buscará como objetivos" (...) "el instituir mecanismos y procedimientos para la aplicación e implementación de medidas de acción afirmativas que promuevan la participación igualitaria a favor de titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad"; y que en el art. 22, sobre mecanismos de participación ciudadana, se incluye en el literal d) al consejo cantonal para la protección de derechos, en el capítulo subsiguiente –capítulo II– de Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana, se relega al último lugar al mencionado consejo de protección de derechos, limitándose a hacer una definición incompleta del mismo, sin señalarle rol de complementariedad, ni la forma concreta en que compartirá mecanismos de participación en los territorios del Distrito, alternando con otros colectivos.  
Para subsanar esta omisión, que también es un error conceptual, se solicita tener en cuenta y aplicar los artículos 85, 278 y 341 de la Constitución de la República, así como los artículos 84 lits. d) y j); 87 lit. z); 146; 249 y 598 del COOTAD.
- Sobre la redefinición del modelo de gestión municipal para facilitar el diálogo social: si bien en los arts. 14, 15 y 16 del proyecto de ordenanza del SMPCCS se establecen los "órganos encargados de la participación ciudadana", y que en el literal e) del art. 15 se encarga a la Secretaría de Coordinación Territorial "establecer acciones con las Administraciones Zonales para la dar lugar a: las asambleas barriales, parroquiales y zonales", nos parece insuficiente esta determinación, por cuanto no atiende a los cambios necesarios que hay que efectuar en el modelo de gestión municipal, que es excesivamente centralista. Los Administradores Zonales deben desarrollar variados mecanismos de interlocución que conduzcan al *diálogo social* en los diversos aspectos de sus

competencias, para desde allí desarrollar sus vínculos con quienes serán parte de las asambleas barriales y zonales.

Para eso requieren una *fuerte desconcentración de funciones y atribuciones desde la Secretaría Territorial*, cuyos funcionarios deben tener sede en los territorios y constituirse en facilitadores permanentes del procesamiento de las inquietudes y demandas ciudadanas, identificando las capacidades inherentes al diálogo, que en lo institucional y organizativo, poseen respectivamente el MDMQ y las organizaciones de la sociedad civil.

Queremos administraciones zonales encabezadas por funcionarios con una clara conciencia de las relaciones democráticas y de ejercicio de derechos con la ciudadanía. No más administradores zonales populistas y autoritarios que se atribuyen potestades sobre las organizaciones sociales y sus dirigencias, ejerciendo en forma abusiva las competencias institucionales. La construcción conjunta de políticas públicas surge de relaciones cotidianas de confianza entre la población y la autoridad. No olvidar esto.

En los artículos 304 literales e), f), g), 305, 306 y 307 del COOTAD, dos de los cuales también están citados en los considerandos del proyecto de ordenanza, se establecen orientaciones amplias para recibir y asimilar las formas propias de organización y movilización que por sí mismas se dan las comunidades.

- Sobre la necesidad de establecer una gestión mediadora y no cooptadora de la autoridad ante conflictos en el seno de la comunidad: el FPQ ha planteado la necesidad de resignificar el manejo y administración de conflictos que se generen en torno a intereses contradictorios, tales como la especulación inmobiliaria, la inseguridad, las normas de regulación del turismo, los usos del suelo, la disposición de desechos, el deterioro del equipamiento urbano y del ambiente por la ausencia de una cultura de conservación. Ante esto es menester desarrollar metodologías de tratamiento de tensiones, mecanismos de intervención mediadora de la autoridad que se haya ganado la credibilidad ciudadana. Esto puede incluirse entre las atribuciones de la Secretaría a cargo de la facilitación de la participación ciudadana.
- Tanto en la primera como en la segunda disposición general se deberá agregar que son **programas de capacitación permanentes**.
- **Agregar la tercera disposición general que encarga a la Radio Municipal diseñar, difundir y poner al aire programas permanentes donde la ciudadanía tenga micrófono libre para denunciar atropellos a la participación ciudadana y control social en cualquier nivel de gobierno municipal.**
- La primera disposición transitoria señala que *"El Alcalde del DMQ establecerá los plazos pertinentes para la conformación de las instancias de participación (asambleas y consejos) previstas en la presente ordenanza"*. Esta no es una disposición transitoria. Además el plazo debe estar determinado en la ordenanza para no dejar al criterio del gobernante de turno y así evitar la discrecionalidad en su aplicación.
- La cuarta disposición transitoria deberá decir que *"En el plazo de 180 días, la secretaria encargada de la participación ciudadana PONDRÁ UN MARCHA UN EJERCICIO DE*

**PARTICIPACIÓN CIUDANA PARA LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA PRESENTE  
ORDENANZA Y emitirá el reglamento RESPECTIVO”.**

**FPQ  
Comisión de Participación,  
22. 10. 2015**

SECRETARÍA CONCEJALÍA	RECIBIDO:..... FECHA: 25 NOV 2015
VICEALCALDESA	HORA:..... FIRMA:.....
	

QUITO, 23 de noviembre de 2015.  
Oficio N° 325 -2015-P-DJ-CONAGOPARE-P.

**A: Dr. Mauricio Rodas Espinel**  
**ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ)**  
**Presente.-**

Reciban un cordial y atento saludo del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador en la Provincia de Pichincha (**CONAGOPARE-PICHINCHA**) y a la vez, augurándole éxitos en sus funciones.

**SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO DE ORDENANZA "SISTEMA METROPOLITANO DE PARTICIPACIÓN" REFORMATORIA DE LA ORDENANZA No.187 DE 22 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2006 "SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA"**

**Antecedentes.-**

En cuanto la Ordenanza No.187 de 22 de noviembre de 2006, regula la conformación de un Sistema de Gestión Participativa y se aborda a la Asamblea Parroquial como la instancia de participación de los habitantes y organizaciones sociales que se asientan dentro del territorio parroquial rural, además se definen las funciones específicas como son y transcribo:

- a) La definición de principales ejes de intervención territorial en la parroquia, a partir de la sistematización y jerarquización de las demandas y propuestas de la parroquia;
- b) La definición de planes de acción concertados; la priorización de las obras a ser ejecutadas por la administración zonal en la parroquia a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- c) La definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en la parroquia;
- d) La definición de prioridades en la ejecución de los procesos de control social en la parroquia respectiva;
- e) El seguimiento de los planes y acciones realizados en su territorio; y,

f) La recepción de la rendición de cuentas de la junta parroquial de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales. El subrayado nos pertenece.

En la actualidad se debe reformar esta Ordenanza No. 187 a tenor de lo dispuesto en la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley de Participación Ciudadana; pero las funciones enunciadas no han cambiado para los Gobiernos Parroquiales Rurales en su relación con los otros niveles de gobierno, cuestión que se obvia en el Proyecto de Ordenanza Reformatoria en conceptos como la gestión compartida, la concurrencia, los planes de acción concertados y la definición de los principales ejes de intervención territorial.

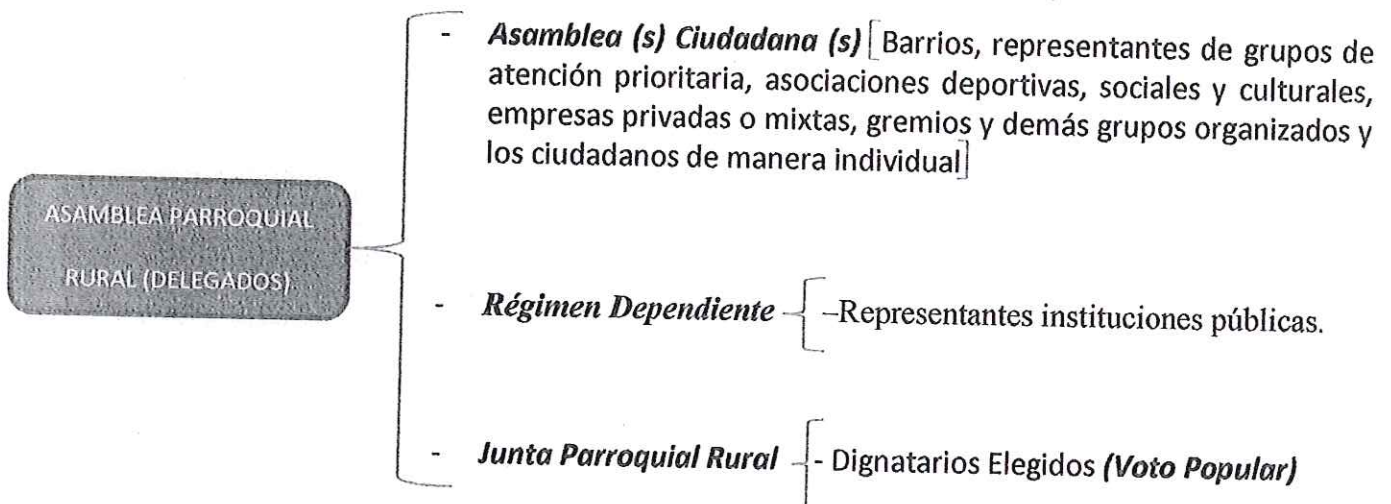
Es importante tomar en cuenta el principio de coordinación que se refrenda legalmente entre los diferentes niveles de gobierno, aplicándolo en la priorización del gasto para la realización de obras públicas y la ejecución de los presupuestos participativos en los territorios parroquiales rurales; lo cual no indica en modo alguno, ni define la Ley que el Distrito Metropolitano de Quito realice la obra pública de manera directa con la ciudadanía y la comunidad a través de proyectos presentados por estos como uno de los modelos de su gestión pública. El Proyecto de Ordenanza Reformatoria no toma en cuenta la necesidad de la gestión compartida o la concurrencia de la competencia de los gobiernos parroquiales rurales del Distrito Metropolitano de Quito para poder ejecutar obras en sus territorios en beneficios de sus comunidades.

A través de este Proyecto de Ordenanza Reformatoria, se debilita el Sistema de Planificación y Ejecución de la Obra Pública, fortaleciendo a las Administraciones Zonales que trabajarán de manera directa con la ciudadanía, organizaciones sociales y régimen de dependencia asentados en nuestros territorios parroquiales rurales, violentando así el principio de descentralización garantizado en la Constitución de la República; según lo que se plantea en el Art.73 de la Ordenanza Reformatoria ***“En el caso de la obra pública a partir de un convenio específico y formal, podrá establecerse un mecanismo de corresponsabilidad y gestión compartida entre el municipio y la comunidad en el diseño y ejecución. En estos casos, la fiscalización a cargo del municipio no podrá ser delegada”***

En resumen el Proyecto de Ordenanza Reformatoria que se propone y socializa en los territorios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito, bajo la denominación de ***“Sistema Metropolitano de Participación”*** convierte inexorablemente a los Gobiernos Parroquiales Rurales del Distrito Metropolitano de Quito, en testigos mudos del desarrollo o atraso de nuestros territorios y peor aún, sin voz ni voto en cuanto a la planificación, diseño y ejecución de la obra pública en nuestras propias parroquias rurales, de las cuales somos dignatarios, elegidos por el voto de nuestros pobladores.

En tal virtud, somos del criterio que a través de los Artículos números 34 y 73 del Proyecto de Ordenanza Reformatoria, se vulnera en cierta medida la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales Rurales. En las intervenciones que se realizaron en la socialización efectuada en "La Delicia" se manifestó que se debería hacer uso de la Leyes ya existentes y no contribuir con una diversidad jurídica a todas luces inoficiosa, pues en la mayoría del contenido de la Ordenanza Reformatoria, se evidencia una recurrencia a lo que ya está estipulado en Leyes de superior jerarquía; igualmente se reclamó por los miembros de Los Gobiernos Parroquiales Rurales en aquella reunión, la máxima legal de trabajar de manera coordinada con las parroquias rurales en el cumplimiento de sus funciones y competencias.

#### DIAGRAMA DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS GAD PARROQUIALES RURALES.



#### Base Legal.-

##### Constitución de la República del Ecuador.

Se viola el principio de descentralización, recogido en los Artículos 238, 239 y 240 de la Constitución, pues no se tienen en cuenta las competencias que reconoce la Ley a los Gobiernos parroquiales Rurales, recogidas en el Art.267 de la Ley Suprema del Estado Ecuatoriano y que solo se cumplen bajo los principios de planificación, incentivo del desarrollo de actividades en la comunidad, gestión, coordinación, administración de servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, concertación con otros niveles de Gobierno y vigilancia en la ejecución de obras, así como la calidad de los servicios públicos que se produzcan dentro de sus límites territoriales.



El Proyecto presentado carece de eficacia jurídica puesto que vulnera el Art.1 de la Constitución, se pretende reformar la Constitución a través de una Ordenanza, inferior en jerarquía a la Carta Magna de nuestro Estado de acuerdo a lo que se dispone en su Art.424. El Estado Ecuatoriano, se organiza en forma de República, funciona de manera desconcentrada y se gobierna de manera descentralizada. Por lo que podemos concluir que el Proyecto de Ordenanza que se presenta es inconstitucional.

#### **Sistema de Participación Ciudadana.**

(Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Se verifica en el COOTAD La Participación Ciudadana en la Priorización del Gasto en el Art.238 y transcribo:

***“la priorización del gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local...”***

A pesar que las parroquias Rurales constituyen unidades básicas de participación, según refiere el Art.70 de la Ley de Participación Ciudadana y como se establece en el Proyecto de Ordenanza, las mismas cuentan con un Sistema de Participación Ciudadana propio y conforman uno de los niveles de gobierno de la división político-administrativa del Estado Ecuatoriano; además la Asamblea Local de un GAD Parroquial Rural es la Asamblea Parroquial y solo sería convocada por el ejecutivo del GAD Parroquial Rural.

Dentro de las responsabilidades que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados a partir de las modalidades de su gestión, se especifica en el Art. 274 del COOTAD en su primer párrafo lo siguiente:

***“Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que le corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial...”*** El subrayado nos pertenece.

El Art. 275, segundo párrafo del COOTAD expresa lo siguiente:

***“Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales prestarán sus servicios en forma directa, por contrato o gestión compartida mediante la suscripción de convenios con los gobiernos provinciales, municipales y con las respectivas comunidades beneficiarias.***

La gestión compartida entre los diferentes niveles de gobierno, o sea los convenios de cogestión para la realización de la obra pública, se reconoce de manera explícita en el Art.280 del COOTAD.

En lo que se refiere a la "Gestión Institucional Directa" el COOTAD en su Art.276 en relación con el Art. 281 se pronuncia indicando que los Gobiernos Autónomos Descentralizados utilizarán el concepto de cogestión con la comunidad.

En el Art.302 del COOTAD en lo que refiere la Participación Ciudadana, define:

***"...podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y el control social..."***

No se define legalmente que la participación ciudadana, se refiera a la presentación de un convenio específico y formal por parte de la ciudadanía o de la comunidad y esto bastaría para ejecutar una obra pública que no está planificada, ni priorizada a través de los canales legales pertinentes; es menester señalar que la gestión pública o gestión de los asuntos públicos y la obra pública son conceptos diferentes y la incidencia de la ciudadanía en la obra pública, en cuanto a su participación, no se verifica de manera directa, sí en la gestión de los asuntos públicos de acuerdo a lo regulado para el funcionamiento de los Sistemas de Participación Ciudadana en cada nivel de gobierno.

El Art.304 del COOTAD define para qué se constituye el "**SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**" expresando:

***"la máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado"***

El Art.467 recoge lo pertinente a la ejecución de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)

#### **Ley Orgánica de Participación Ciudadana.**

En los artículos 49, 54, 56, 61, 62, 66, 69, 70 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana, se regula todo lo concerniente a la Participación Ciudadana en los diferentes niveles de Gobierno y lo respectivo a los Presupuestos Participativos.

***Propuestas del Conagopare Pichincha al Distrito Metropolitano de Quito.-***

*1.- Eliminar el Art.73 del Proyecto de Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza No.187 del año 2006, el cual hace referencia a la acción directa con la ciudadanía para llevar a cabo la realización de obras públicas en los territorios parroquiales rurales, sin tomar en cuenta la coordinación entre los PDyOT de ambos niveles de Gobierno, la priorización de obras, ni los Consejo de Planificación Parroquiales Rurales.*

*2.- Modificar la Subsección II del Capítulo II, Sección I, sobre "Las Asambleas Parroquiales" específicamente el Art.34 inciso b) donde además de discutir, también se participe en la aprobación y ejecución de los presupuestos participativos y el Art.35, en cuanto a la facultad que tienen los Presidentes de los Gobiernos Parroquiales Rurales de convocar a la Asamblea Parroquial, lo que debe estar regulado en los documentos que implementan sus Sistemas de Participación Ciudadana en cada territorio y no en las Ordenanzas Distritales. La Ordenanza Reformatoria que regulará el Sistema de Participación Ciudadana Distrital, no puede otorgar la facultad de convocar la Asamblea Parroquial a la administración zonal, ni que esta mantenga el archivo de convocatorias, resoluciones y lista de participantes de las Asambleas parroquiales Rurales.*

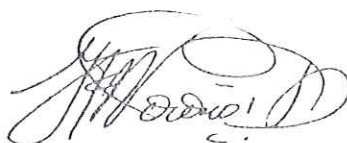
*3.- Que para el caso de aplicar definitivamente la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza No.187 del año 2006, se refiera en su texto solo a las parroquias urbanas; agregando en el Art.2 de dicho Proyecto de Ordenanza Reformatoria, el siguiente texto a continuación de la frase "territorio del Distrito Metropolitano de Quito", el subrayado nos pertenece:*

***"a excepción de los territorios de los GAD Parroquiales Rurales del Distrito Metropolitano de Quito"***

*4.- Se traspase la competencia de la realización de obras públicas a las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito, a través del concepto de concurrencia o la cogestión en un convenio específico que incluya a todos los GAD Parroquiales Rurales del Distrito Metropolitano de Quito, igualmente se traspasen los presupuestos participativos que se ejecutan en los territorios parroquiales rurales para la realización de dichas obras.*

*5.- Tomar en cuenta a los Gobiernos Parroquiales Rurales del DMQ, cuando se coordinen reuniones con Empresas y Organismos Públicos para abordar temas de interés de los GAD Parroquiales Rurales acerca de la planificación, ejecución de obras y contrataciones que se vayan a realizar en nuestros territorios rurales.*

Se aprovecha la oportunidad para reiterarles nuestros sentimientos de consideración y estima.



**Sr. GABRIEL NOROÑA**  
**PRESIDENTE**

**CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DE PICHINCHA**  
**CONAGOPARE-PICHINCHA**

**C.c: Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del DMQ.**

**C.c: Procuraduría General del Estado (PGE)**



# GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL PACTO

ASUNTO: Solicitud observaciones a la Ordenanza Sustitutiva 197.

Pacto, 20 de noviembre de 2015

OF.434-GADPR.P-015

Señora  
Maria Belén Aguirre  
**DIRECTORA GESTIÓN PARTICIPATIVA SECRETARIA DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA**  
Presente

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo a nombre de quienes conformamos el Gobierno Parroquial Pacto, y a la vez deseándole éxitos en sus funciones diarias.

Mediante el presente ponga en conocimiento las siguientes observaciones a la Ordenanza Sustitutiva 187

Art. 7: La Organización Social es un medio eficaz para acceder al territorio distrital y a la ciudad

Art. 22. Un mecanismo de participación ciudadana, agregar Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 23: Las Parroquias Rurales con sus GADPR'S debe llevar un artículo específico.

Art. 27: Nivel de los Barrios de Quito.  
Agregar Nivel de los Barrios del Distrito Metropolitano de Quito

Art. 35: Agregar: En el Quito Párrafo en coordinación obligatoria.

Art. 47 En coordinación obligatoria con los PDyOT'S Parroquiales

Art. 59: Cambiar, procurar por general

Con sentimientos de consideración y estima.

Aplazamiento

Jaime E. Villarreal H  
**PRESIDENTE  
GADPR PACTO**

Ep. mace  
rp. esche

Noviembre del Distrito Metropolitano de Quito Pacto  
CAMPO CENTRAL 1346 San Lorenzo al centro Esquina 3 de Julio frente al Parque Central  
TELÉFONOS: 2122125 Ciudad de Quito 005397 0525 2170001  
Web: [www.pactogub.ec](http://www.pactogub.ec) Mail: [gobierno@pactogub.ec](mailto:gobierno@pactogub.ec)

# Observaciones al proyecto de "Ordenanza Metropolitana sustitutiva a la ordenanza 187, sancionada el 06 de julio de 2006, que promueve y regula el sistema metropolitano de participación ciudadana y control social"

## I. Sobre la Exposición de motivos

- En la exposición de motivos debería añadirse alguna consideración a la tradición de participación de la población quiteña. Desde las revoluciones de los estancos y alcabalas, pasando por las gestas independentistas de 1809-1812, hasta la formación de juntas pro-mejoras y comités barriales y cooperativas.
- Sería interesante recalcar el papel que la participación colectiva de la población ha jugado en el crecimiento y la consolidación de Quito, a través mingas y de otras acciones sociales.
- Se debería señalar que la tradición participativa ha englobado a jóvenes y a adultos, a hombres y a mujeres, a personas de distinta condición social, y por igual a mestizos, indígenas y negros.

## II. Sobre los Considerandos

- Parece importante que se mencionen también otros artículos, tanto de la Constitución (CRE) como del Cootad.
- Así, el art. 31 de la CRE: "El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta", etc.
- El art. 248 de la CRE, en donde se reconocen a "las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas" y se las considera "como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados", etc.
- El art. 278 de la CRE, que señala que "a las personas, a las colectividades y a sus diversas formas organizativas" les corresponde "Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local", etc.

- El artículo 306 del Cootad, que “reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales”, y que señala que “Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa”, etc.
- El artículo 307 del Cootad, que habla de las funciones de los Consejos Barriales y Parroquiales.
- El art. 308 del Cootad, que dice que las “Comunas, comunidades y recintos [...] Constituirán una forma de organización territorial ancestral las comunas, comunidades y recintos en donde exista propiedad colectiva sobre la tierra. Estas serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo”.
- El art. 34 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), que habla “De la cogestión y los proyectos de las organizaciones sociales”.
- El art. 43 de la LOPC, que habla “Del fomento a la participación ciudadana”.
- La sección primera del capítulo segundo de la LOPC, que se refiere a las asambleas locales.

### III. Sobre las Asambleas

Para una mejor exposición de las observaciones en este punto, presentamos el cuadro siguiente:

## Las Asambleas en la ordenanza participación, MDMQ, septiembre de 2015

	<i>Asamblea Barrial</i>	<i>Asamblea Parroquial</i>	<i>Asamblea Zonal</i>	<i>Asamblea de Quito</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Definición</i>	Art. 27 ~ “son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito”; “es el órgano de representación del barrio”; “constituye el primer nivel de relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”	Art. 32 ~ “son espacios de deliberación pública, y constituyen la instancia intermedia de planificación participativa, a nivel de las parroquias urbanas y rurales de Quito”	Art. 37 ~ “Las asambleas zonales son instancias de deliberación y planificación, a nivel de las administraciones zonales en el MDMQ”	Art. 41 ~ “Es la máxima instancia de participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito; recogerá las discusiones, deliberaciones, propuestas y aportes de la ciudadanía, propendiendo a trabajar sobre los acuerdos, procesar y transparentar los conflictos.”	- Establece niveles territoriales jerárquicos: - Barrial: deliberación, representación y relación con el municipio - Parroquial y Zonal: deliberación y planificación participativa - Quito: recoger y procesar lo que viene de los anteriores niveles

					<p>- Representación solo a nivel barrial; planificación a nivel parroquial y zonal</p>
<p><i>Conformación</i></p>	<p>Art. 28 ~ “estarán integradas tanto por ciudadanos a título personal o colectivo y organizaciones sociales y ciudadanas, sean de hecho o de derecho ya sean de carácter territorial, temático o social”.</p>	<p>Art. 33 ~ “estará conformada por diez representantes de cada una de las Asambleas Barriales correspondientes y los ciudadanos que deseen ser escuchados en las asambleas, y por representantes de las diversas organizaciones que existan en la parroquia, ya sean de carácter territorial, temático o social.”</p>	<p>Art. 38 ~ “Estará conformada por diez representantes de cada una de las Asambleas Parroquiales existentes en la zona y por dos (2) representantes de los cabildos de las comunas existentes en las Zona, ya sean carácter territorial, temático o social”</p>	<p>Art. 42 ~ “a. El alcalde o alcaldesa metropolitana, o su delegado, quien la preside; b. Dos delegados del Concejo Metropolitano de Quito, elegidos de entre su seno y que durarán el mismo período contemplado para las comisiones permanentes; c. Un delegado de las comunas del DMQ; d. Siete delegados de los GAD Parroquiales que formen parte del DMQ. e. Un representante de las cámaras de la producción del DMQ. f. Un representante de las organizaciones de trabajadores del DMQ. g. Un delegado del Consejo Cantonal de Protección de Derechos. h. Diez (10) delegados por cada una de las asambleas zonales. i. Un delegado del Concejo Metropolitano de Planificación. j. Dos</p>	<p>- En la Asamblea de Quito desaparece la universalidad respecto a las organizaciones participantes - Los asamblea barriales eligen 4 y aparecen 10 en la parroquia. - El único nivel en el que no se menciona la participación de ciudadano a título personal es el zonal - Las comunas aparecen sólo a partir del nivel zonal, pero con participación minúscula comparada con la conformación del conjunto de la asamblea; a pesar de cada zona elige un delegado por las comunas a la A. de Quito, en ella sólo aparece un delegado por todas las comunas (las comunas no son de carácter territorial, temático o social”) - Hay participación de las “diversas organizaciones” a</p>



			<p>delegados de las universidades domiciliadas en el Distrito Metropolitano de Quito. k. Dos delegados de los colegios de profesionales de Quito. Adicionalmente a los delegados permanentes, podrán participar en la Asamblea de Quito, los delegados de organizaciones o colectivos sociales, de cualquier naturaleza; los representantes de grupos de atención prioritaria y todos los ciudadanos y ciudadanas que expresen su deseo de participar en la Asamblea.”</p>	<p>nivel parroquial, pero ya no en el zonal  - En la Asamblea de Quito se incluyen otros participantes a más de los delegados de las instancias “interiores”:  Representantes de organizaciones (trabajadores, profesionales económicos), de instituciones (educación), grupos de atención prioritaria. Podría ser interesante que se incluyeran también en (los) otros niveles:  representantes de las escuelas o colegios, de los centros de salud, de los mercados, etc.  - En la de Quito, presencia fuerte de la administración municipal  - En la Zona se habla de cabildos de carácter territorial, social o temático, lo que es una evidente errata.</p>
<p>Atribuciones y ámbitos de acción</p>	<p>Art. 29 ~ “a) Respetar y exigir el cumplimiento de derechos,</p>	<p>Art. 34 ~ “a. Elegir a 10 representantes que participarán en la</p>	<p>Art. 39 ~ “a) Elegir diez representantes para que participen en la</p>	<p>- Queda indefinido el ámbito de atribuciones de la Asamblea de Quito</p>

<p>especialmente en servicios públicos; b) Promover la organización social y la deliberación colectiva sobre temas de interés general; c) Elegir a cuatro (4) representantes que participarán en la Asamblea Parroquial, asegurando que exista alternancia, equidad de género, intergeneracional, interculturalidad e inclusión. Estos representantes durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos; d) Analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, parroquial, zonal y distrital, en función de una planificación coordinada con autoridades y otras instancias de participación y desarrollo local; e) Construir y proponer agendas barriales de desarrollo a</p>	<p>Asamblea Zonal. Estos representantes durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos; b. Intervenir en la discusión de los presupuestos participativos de acuerdo a las disposiciones establecidas en la presente ordenanza; c. Promover la organización social y la deliberación colectiva sobre temas de interés general; d. Analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, parroquial, zonal y distrital, en función de una planificación coordinada con autoridades y otras instancias de participación y desarrollo local; e. Respetar y exigir el cumplimiento de derechos; f. Realizar seguimiento al</p>	<p>Asamblea de Quito y un representante de las comunas, cuidando que haya equidad de género, y generacional e inclusión en los representantes electos. Estos representantes durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos. b) Analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, zonal y distrital, en función de una planificación coordinada con autoridades y otras instancias de participación y desarrollo local. c) Respetar y exigir el cumplimiento de derechos. d) Realizar seguimiento sobre el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la planificación participativa. e) Conocer y ser parte activa en los informes</p>	<p>- Existen incongruencias numéricas que deben ser subsanadas: a) Las asambleas barriales eligen 4 representantes a la parroquial; no obstante, las parroquiales están conformadas por 10 representantes de cada asamblea barrial (¿de dónde salen los otros 6?) (ver observación en el punto anterior); b) Cada zona elige 1 representante de las comunas para que participe en la Asamblea de Quito (esto supone 1 por cada zona en donde existan comunas); pero cuando se habla de la conformación de la Asamblea de Quito sólo aparece 1 representante de las comunas (¿dónde quedaron los otros?). c) Hay otra inconsistencia numérica entre los delegados que eligen las asambleas zonales a la Asamblea de Quito y la conformación del Consejo Metropolitano de Participación (art. 44):</p>
---	--	---	--

	<p>partir de la identificación de las necesidades específicas del territorio y las alternativas para satisfacerlas. Las prioridades establecidas en las agendas constituirán insumos a la planificación parroquial, zonal, y metropolitana; f) Ejercer control social a todas las instancias del MDMQ; g) Promover y ser parte activa en los procesos de rendición de cuentas; h) Participar de los mecanismos de participación ciudadana, establecidos en la ley."</p>	<p>cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la planificación participativa."</p>	<p>de rendición de cuentas de la máxima autoridad de la Administración Zonal".</p>	<p>[Art. 42] ~ "El Alcalde Metropolitano convocará y presidirá las sesiones de la asamblea, y como Secretario actuará el del Concejo, y a falta de éste, uno ad-hoc, designado por mayoría simple de los integrantes de la asamblea."</p>	<p>los delegados zonales duran 1 año en sus funciones, pero "los representantes de la sociedad civil [al Consejo de Participación], electos por la Asamblea de Quito de entre los representantes designados por las Asambleas Zonales" durarán 4 años.</p>
<p><i>Funcionamiento</i></p>	<p>Art. 30 ~ "establecerán sus formas de organización, tanto en su funcionamiento cuanto en su gobierno, dirección y representación. Se observarán los principios de alternabilidad, equidad de género y rendición de cuentas de sus representantes o directivos, de acuerdo con la Constitución y la</p>	<p>Art. 35 ~ "establecerán su forma de funcionamiento y representación; para el efecto, cada asamblea determinará sus formas de organización, de acuerdo con la Constitución y la Ley. Las asambleas parroquiales podrán ser convocadas por los ciudadanos mediante</p>	<p>Art. 40 ~ "Las sesiones de la Asamblea Zonal serán convocadas de manera pública, personal y formal por la Administración Zonal correspondiente, por lo menos con siete días de anticipación y serán presididas por la máxima autoridad de la Administración Zonal. La Secretaría General</p>		<p>- Para los barrios, ver observaciones en la siguiente fila, en el apartado "sesiones". - Hay que diferenciar parroquias urbanas de parroquias rurales. Las rurales tienen categoría de "gobierno autónomo", por lo tanto, no se les pueden imponer ciertas cosas. Si cualquier ciudadano puede convocar a asamblea</p>

	<p>Ley. Las asambleas barriales deberán establecer planes de acción y mecanismos para selección de sus directivas”.</p>	<p>petición escrita dirigida hacia a la administración zonal o a la coordinación de la Asamblea Parroquial. La administración zonal podrá convocar a Asamblea Parroquial Urbana o Rural, su convocatoria será de manera personas y formal, por lo menos con 7 días de anticipación. Las Administraciones zonales mantendrán información actualizada y un archivo de acceso público con las convocatorias, resoluciones y listas de participantes de cada Asamblea Parroquial. Cuando se convoque a Asamblea Parroquial Rural en cuya agenda se incluyan temas vinculados al SMPCCS, en coordinación con el presidente del GAD Parroquial.”</p>	<p>de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana en coordinación con las administraciones zonales mantendrá información actualizada y un archivo de acceso público con las convocatorias, resoluciones y listas de participantes de cada Asamblea Zonal. Las asambleas zonales deberán reunirse al menos 2 veces al año”</p>	<p>parroquial únicamente dirigiéndose a la Administración Zonal, la Junta Parroquial queda deslegitimada. y esto puede ser motivo de conflicto. Pero también habría que revisarlo en el caso de las urbanas: al dejarse abierto e indefinido, pueden haber varias “asambleas” convocadas por ciudadanos distintos, de distintos barrios, con cualquier fin. Por otro lado, las organizaciones sociales existentes perderían peso y legitimidad. - En todos los niveles (barrial, parroquial, zonal, distrital) se debería diferenciar asambleas ordinarias de asambleas extraordinarias. Las ordinarias deben tener un número establecido (por ejemplo, 2 anuales), no así las extraordinarias, por su propio carácter. - Se debería propender a que las propias Asambleas construyen y manejen un</p>
--	---	--	--	--

		<p>“La Asamblea Parroquial se reunirá al menos cuatro veces al año.”</p>		<p>archivo de sus actividades.</p>
<p>Sesiones</p>	<p>Art. 31 ~ “Las sesiones de la Asamblea Barrial serán convocadas autónomamente por las organizaciones que existen dentro de los barrios, de acuerdo a sus propios estatutos, y podrán participar en calidad de invitados las autoridades o funcionarios municipales que hayan sido expresamente notificados. La realización de las sesiones convocadas en el marco del SMPCCS, con la finalidad de elegir los representantes o de generar insumos para la Asamblea Parroquial, deberán ser notificadas con al menos 48 horas de anticipación y sus resoluciones deberán ser notificadas formalmente a la Administración</p>			<p>Las sesiones están separadas del <i>funcionamiento</i> solo en el nivel barrial. La imprecisión en cuanto a la convocatoria (“serán convocadas autónomamente por las organizaciones que existen” puede ser fuente de problemas y de conflictos, de distanciamientos y aun de fraccionamientos: ¿qué ocurre si dos o más organizaciones “convocan autónomamente” al mismo tiempo?. ¿qué ocurre si esa diversidad y paralelismo de convocatorias comienza a repetirse?</p>

	Zonal correspondiente, junto con las copias de la lista de asistentes, con sus firmas y números de cédula.”				Esto debería ser en general para todo el sistema
<i>Participación de Cabildos de Comunas</i>		Art. 36 ~ “El MDMQ promoverá la participación de las comunas a través de dos delegados o delegadas en las Asambleas parroquiales correspondientes”.		[Art. 42] ~ La Secretaría encargada de la participación ciudadana será la encargada de definir en el reglamento de la presente ordenanza, el procedimiento para la convocatoria, las atribuciones y la metodología a seguir para el desarrollo de la Asamblea de Quito.”	Se debería explicitar que será hecho a través de un proceso participativo (igual que el tratamiento de la ordenanza)
<i>Reglamento</i>					

#### IV. Sobre el Consejo Metropolitano de Planificación

- Art. 44, Conformación: ver observaciones en el apartado de “atribuciones y ámbitos de acción” de las Asambleas.
- Además, se debería incluir un delegado de las comunas.

- Art. 45, Atribuciones: no queda claro lo que quiere decir "Delegar la representación técnica ante la Asamblea de Quito".

## V. Sobre los mecanismos de consulta

- Art. 61, "Fases de la consulta previa y la consulta ambiental", fase 3, "Identificación de temas y metodología". Se establece que la Comisión especial de Análisis "elaborará y aprobará un documento base en el que se determinarán los sujetos o comunidades concretas que serán consultados, los contenidos básicos de la consulta, el procedimiento de diálogo, los tiempos y las decisiones de la consulta". Se debería añadir que los sujetos o comunidades que no hayan sido considerados por la comisión, pero que se consideraran con derecho a participar, podrán solicitar su inclusión en el proceso. De igual manera, las organizaciones sociales y comunidades podrán realizar observaciones sobre contenidos, procedimientos y tiempos.
- Lo propio vale para el art. 62, "Fases de la consulta pre legislativa", fase 3.