

INFORME TÉCNICO-LEGAL

ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATÓRIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA EL TÍTULO VII DEL LBRO II.5, DE LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS HABITANTES DE CALLE

1. ANTECEDENTES

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-5294-O, de 26 de septiembre de 2022, el señor Secretario General del Concejo metropolitano de Quito, remitió la Resolución No. 043-CIG-2022, de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, que resuelve que se envíe los informes técnicos y legales de la ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATÓRIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA EL TÍTULO VII DEL LBRO II.5, DE LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS HABITANTES DE CALLE.

Con Oficio Nro. GADDMQ-SIS-2022-0622-O, de 03 de octubre de 2022, se emitió las observaciones a la ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATÓRIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA EL TÍTULO VII DEL LBRO II.5, DE LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS HABITANTES DE CALLE.

Dentro de los grupos de atención prioritaria del Distrito Metropolitano de Quito, se encuentran los habitantes de calle y personas en condiciones de mendicidad, por esta razón, resulta necesaria una articulación interinstitucional e intersectorial que permita atender las necesidades de las personas que viven en esta situación con la finalidad de mejorar su calidad de vida y disminuir factores de riesgo asociados a la vulneración de derechos a los que se encuentran expuestos.

La problemática social de la habitabilidad de calle constituye un fenómeno multicausal por lo que debe analizarse integralmente para garantizar el establecimiento de procesos, protocolos y lineamientos que garanticen el cumplimiento y la restitución de sus derechos.

La Secretaría de Inclusión Social, recalca que la generación de acciones en beneficio de este grupo prioritario, exige un proceso de actuación con diversos ámbitos de intervención y diferentes niveles de actuación. Su aplicación implica ajustarse a las realidades de este grupo de atención prioritaria; estos cometidos no son posibles sin la articulación y la apropiación de compromisos con otros, pues implica una intervención integral.

Por las razones previamente expuestas, la SIS dirige, planifica, organiza, gestiona, monitorea y evalúa políticas, programas y proyectos para garantizar la inclusión de este grupo de atención prioritaria.

2. BASE LEGAL

Constitución de la República del Ecuador



- El Artículo 11, numeral 2, señala: *“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. // El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”*.
- El Artículo 11, numeral 8, indica: *“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”*;
- El Artículo 38, establece: *“El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas”*.
- El artículo 341, señala que: *“El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus personas 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.*

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

- El artículo 54, en su literal b) indica que: *“Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...)”*.
- El artículo 84 literal b señala que: *b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.*

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

- Artículo 841 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone: *“Impleméntese el Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de brindar protección integral a los grupos de atención prioritaria consagrados por la Constitución y aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad”*.
- El artículo 844 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece: *“Sujetos de Derechos. - Son sujetos de derechos del Sistema de Protección Integral, toda*

persona o grupo de personas que, perteneciendo a uno o varios de los cinco enfoques transversales: generacional, género, interculturalidad, movilidad humana, discapacidades, se encuentren en situación de vulneración y/o riesgo; así como la naturaleza y animales.”.

- El Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito, conforme el artículo 849, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, está definido de la siguiente manera: “El Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante Sistema) es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos, privados y comunitarios, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de las personas en situación de riesgo o vulneración de derechos; define acciones, recursos, medidas, procedimientos y gestiona la aplicación de sanciones ante los órganos competentes de acuerdo a la ley, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de derechos, establecidos en la Constitución, instrumentos jurídicos internacionales y demás leyes del ordenamiento jurídico ecuatoriano”.
- El artículo 852, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece entre otros que el Sistema tendrá los siguientes objetivos: (...) “d. Articular los subsistemas para la protección integral de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito. (...).
- El artículo 854, ibídem, “Rectoría. - El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el gobierno autónomo descentralizado que ejerce la rectoría del Sistema, a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, que además tendrá competencias específicas de formulación de las políticas sociales y de inclusión, lineamientos técnicos para el monitoreo de programas, proyectos y servicios que efectivicen las políticas públicas para el ejercicio de los derechos”.
- El artículo 855, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, entre otras, establece que son funciones específicas de la Secretaría de Inclusión Social las siguientes: (...) c. Dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus funciones de conformidad con la normativa legal vigente, esta normativa y los reglamentos que se expidan para el efecto por parte de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales; d. Promover la articulación y coordinación entre los organismos del Sistema, de los subsistemas, de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, que se encuentren en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, a fin de aumentar el grado de efectividad en las respuestas del Sistema a las demandas y necesidades sociales en el Distrito Metropolitano de Quito. (...) f. Brindar apoyo técnico a las diferentes secretarías del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, administraciones zonales y otras dependencias municipales en la implementación de normas, principios y enfoques, en las acciones municipales, en especial en lo referente a políticas públicas sociales y de inclusión. (...).
- El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, su última codificación, fue ejecutada mediante ORDENANZA METROPOLITANA No. 037-2022, sancionada por el Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 16 de agosto de 2022.

- La Disposición General de la ORDENANZA METROPOLITANA No. 037-2022, establece: *“Las Ordenanzas Metropolitanas sancionadas con posterioridad a la expedición de la presente Ordenanza, que rijan aspectos de carácter general, deberán incluir dentro de sus disposiciones la obligación de incorporar las normas al Código Municipal, para tal efecto deberán señalar el Libro, Título, Sección, Capítulo y Parágrafo según corresponda, para su inclusión, sustitución, reforma o eliminación”*

3. DESARROLLO DEL INFORME

ANÁLISIS TÉCNICO

La Secretaria de Inclusión Social, instancia técnica-política encargada de dirigir, planificar, organizar, gestionar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos para garantizar la inclusión de la ciudad, señala las siguientes recomendaciones:

- Eliminar dentro de la sección resolutive, en el capítulo de Sistema de Protección Integral, las normas del Código Municipal e incluir dentro de la sección de Considerandos de la Ordenanza Reformatoria, la siguiente normativa:
 - Que, el artículo 127 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece: *El Patronato Municipal San José para la aplicación de políticas y estrategias, coordinará su accionar con la Secretaría responsable de la inclusión social del Municipio Metropolitano.*
 - Que, el artículo 841 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone: *“Impleméntese el Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de brindar protección integral a los grupos de atención prioritaria consagrados por la Constitución y aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad”;*
 - El artículo 844 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece: *“Sujetos de Derechos. - Son sujetos de derechos del Sistema de Protección Integral, toda persona o grupo de personas que, perteneciendo a uno o varios de los cinco enfoques transversales: generacional, género, interculturalidad, movilidad humana, discapacidades, se encuentren en situación de vulneración y/o riesgo; así como la naturaleza y animales.”*
 - Que, el Artículo 846, ibídem: *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito asegurará el funcionamiento de los servicios municipales del Sistema, a través de la dotación de recursos humanos capacitados y sensibilizados para brindar servicios de calidad y con enfoque de derechos.*
 - Que, El Sistema De Protección Integral Del Distrito Metropolitano De Quito, conforme el artículo 849, ibídem, está definido de la siguientes manera: *“El Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante Sistema) es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos, privados y comunitarios, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de las personas en situación de riesgo o vulneración de derechos; define acciones, recursos, medidas, procedimientos y gestiona la aplicación de sanciones ante los órganos*

competentes de acuerdo a la ley, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de derechos, establecidos en la Constitución, instrumentos jurídicos internacionales y demás leyes del ordenamiento jurídico ecuatoriano”.

- Que, el artículo 852, ibídem, establece entre otros que el Sistema tendrá los siguientes objetivos: (...) *“d. Articular los subsistemas para la protección integral de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito. (...)”*
 - Que, el artículo 854, ibídem, “Rectoría. - *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el gobierno autónomo descentralizado que ejerce la rectoría del Sistema, a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, que además tendrá competencias específicas de formulación de las políticas sociales y de inclusión, lineamientos técnicos para el monitoreo de programas, proyectos y servicios que efectivicen las políticas públicas para el ejercicio de los derechos”.*
 - Que, conforme el artículo 855, ibídem, entre otras, son funciones específicas de la Secretaría de Inclusión Social las siguientes: (...) *c. Dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus funciones de conformidad con la normativa legal vigente, esta normativa y los reglamentos que se expidan para el efecto por parte de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales. d. Promover la articulación y coordinación entre los organismos del Sistema, de los subsistemas, de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, que se encuentren en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, a fin de aumentar el grado de efectividad en las respuestas del Sistema a las demandas y necesidades sociales en el Distrito Metropolitano de Quito. (...) f. Brindar apoyo técnico a las diferentes secretarías del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, administraciones zonales y otras dependencias municipales en la implementación de normas, principios y enfoques, en las acciones municipales, en especial en lo referente a políticas públicas sociales y de inclusión. (...)”*
- Incluir dentro del apartado de EXPOSICIÓN DE MOTIVO:
- Los resultados obtenidos del informe de diagnóstico situacional de personas habitantes de calle que residen en el Distrito Metropolitano de Quito del 2022, generado por la Secretaría de Inclusión Social y el Patronato San José.
 - Definición de persona habitantes de calle diferenciando de persona con experiencia de vida en calle.

En la parte resolutive de la ordenanza recomendamos lo siguiente:

- Transcribir los objetivos específicos propuestos a la ordenanza como FINALIDADES o FINES, debido a que la estructura de una ordenanza no debe contemplar objetivos específicos.
- Indicar en el ÁMBITO DE APLICACIÓN que: *Las disposiciones de este título será de aplicación obligatoria para las instituciones, organismos y las personas que están en condición de habitantes de calle.*
- Citar las fuentes de los conceptos y revisar el apartado de DEFINICIONES y sus categorías con el propósito que se encuentren homólogas a la normativa vigente.

- Contemplar la articulación del Gobierno Central debido a que la problemática de callejización del DMQ exige procesos con diversos ámbitos de intervención y diferentes niveles de actuación.
- Identificar los PRINCIPIOS, ATRIBUCIONES Y DEBERES de las diferentes Secretarías del MDMQ, con la finalidad de que participen en cuanto a sus competencias de la presente ordenanza. Adicionalmente, añadir el diseño institucional de los órganos que ejecutarán la presente ordenanza, con el objeto de señalar la designación de recursos económicos.
- Incluir un apartado dentro de la ordenanza, que señale las competencias de las dependencias del MDMQ en cuanto a las infracciones o delitos que cometan las personas habitantes de calle, con la finalidad de intervenir oportunamente en estas situaciones.
- Añadir dentro de las DISPOSICIONES TRANSITORIAS, delimitaciones en cuanto a la implementación y regulación de servicios integrales por parte del Ministerio de Salud Pública en temas de salud mental: Presencia de TMG (Trastornos mentales graves) y consumo problemático de alcohol y otras drogas en personas habitantes de calle.
- Incorporar en la ordenanza lineamientos referentes a la PREVENCIÓN DE LA HABITABILIDAD EN CALLE que aseguren la implementación de estrategias y acciones en beneficio de las poblaciones en riesgo, para lo cual resulta fundamental invertir en el desarrollo de proyectos para niñas, niños y adolescentes trabajadores de la calle, que presenten por objetivo asegurar la inclusión en el sistema educativo y además garantizar el acceso a la salud por medio de la articulación interinstitucional e intersectorial; adicionalmente, resulta trascendental incluir procesos que fortalezcan las redes de apoyo familiares, comunitarias y sociales de la población que presente factores de riesgo asociados a la habitabilidad en calle.

4. CONCLUSIÓN

Considerar las observaciones técnicas realizadas al proyecto de ordenanza, a fin de que la normativa a generarse aporte en mayor medida al ejercicio de derechos de las personas con experiencia de vida en calle.

5. RECOMENDACIONES

Se sugiere presentar y revisar el proyecto de ordenanza metropolitana reformativa a la mesa técnica de personas habitantes de calle sostenida por la Secretaría de Inclusión Social, la misma que convoca a las siguientes instituciones: Ministerio de Salud Pública, Secretaría de Salud, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Patronato San José, Secretaría de Inclusión Social.

6. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

Acción	Responsable	Cargo	Firma
Elaborado por:	Psc. Cl. Brenda Anais Loya Orbe	Servidor Municipal	



**Municipio
de Quito**

Revisión legal por:	Ab. Renán Moyano	Asesor Legal	
Aprobado por:	Msc. Antonio Zapata Tapia	Director Metropolitano de Promoción de Derechos	