

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0636-M

Quito, D.M., 22 de abril de 2022

PARA: Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Criterio jurídico respecto a la Resolución No. 007-CSA-2022 de la Comisión Permanente de Salud sobre el Proyecto de Ordenanza Metropolitana que regulará la tenencia, uso, manipulación, depósito, entrega, donación y comercialización de pirotecnia.

De mi consideración:

En relación al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-1281-O de 07 de marzo de 2022, mediante el cual la Secretaría General del Concejo, remitió a la Procuraduría, la Resolución No. 007-CSA-2022, en la que se resolvió rectificar el requerimiento emitido mediante la Resolución No. 033-CSA-2021 de la Comisión Permanente de Salud, me permito manifestar lo siguiente:

1. Competencia

Es competente para emitir el presente criterio jurídico, el suscrito Subprocurador de Asesoría General, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00016/SV de 17 de marzo de 2022, numeral 1; al amparo de lo establecido en los artículos 49, 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; en concordancia con el literal c) del artículo 1 de la Resolución de Delegación No. AQ-011 2022 de 16 de marzo de 2022 emitida por el señor Alcalde Metropolitano.

2. Antecedentes

2.1. El 02 de Diciembre de 2020, la Secretaría General de Seguridad, mediante Informe Técnico No. IT No. 04-APR-DMGR-2020, en su acápite correspondiente a "8 RECOMENDACIONES" señala en su punto tercero, que: "La aprobación del Proyecto de Ordenanza Metropolitana regulará la tenencia, uso, manipulación, depósito, entrega, donación y comercialización de todo material pirotécnico; y reducirá el riesgo que genera este tipo de material".

2.2. El 09 de diciembre de 2021, mediante Resolución No. 033-CSA-2021, la Comisión de Salud, solicitó a un total de ocho (8) estamentos municipales, entre los que se encuentra la Procuraduría Metropolitana, lo siguiente: "en el término de 8 días contados desde la notificación de esta resolución, se remita el informe jurídico por parte de la Procuraduría Metropolitana y los informes técnicos por parte del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, Agencia Metropolitana de Control, Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, Secretaría de Ambiente, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría de Salud y Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad." (El énfasis me pertenece).

2.3. El 16 de diciembre de 2021, con Oficio Nro. GADDMQ-CBDMQ-2021-0449-OF, el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito señaló: "(...) en cumplimiento de lo dispuesto, el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito dentro del marco de sus competencias, adjunta el INFORME 2021-DP-016-INFORME TÉCNICO ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA Y LIMITA EL USO DE PIROTECNIA del referido proyecto de ordenanza.". El citado informe, en el acápite correspondiente a "VI. RECOMENDACIONES" señala: "Tomar en cuenta las observaciones realizadas por el CB-DMQ en el presente informe y acoger las que la Comisión de Salud considere pertinentes."; "Actualizar las Reglas Técnicas Metropolitanas de Prevención de Incendios para que guarden concordancia con el Proyecto de Ordenanza propuesto."; y, "Una vez analizadas las observaciones propuestas, recomendar la aprobación por el Concejo Metropolitano de la "ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA Y LIMITA EL USO DE PIROTECNIA

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0636-M

Quito, D.M., 22 de abril de 2022

EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

2.4. El 31 de diciembre de 2021, mediante Memorando Nro. GADDMQ-SS-2021-1935, la Secretaría de Salud señaló que: "(...) se adjunta el Informe Técnico y las observaciones técnicas al documento de Ordenanza que Regula y Limita el Uso de Pirotecnia en el Distrito Metropolitano de Quito." (Sic). Dicho informe en su acápite correspondiente a "4. RECOMENDACIONES" en sus puntos primero, segundo y tercero, señala: "Preservar la integridad física y psicológica de toda la población, así como del medio ambiente y fauna del Distrito Metropolitano de Quito."; "Se recomienda limitar el uso de pirotecnia sonora para cuidar la salud auditiva de la población y fauna en el Distrito Metropolitano de Quito."; y, "Regular y limitar el uso de pirotecnia, mediante la formulación e implementación de un instrumento de política en el Distrito Metropolitano de Quito."

2.5. El 06 de enero de 2022, con Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0031-M, la Subprocuraduría de Asesoría Jurídica, solicitó a la señora Vicealcaldesa Metropolitana lo siguiente: "En relación a su Oficio Nro. GADDMQ-DC-VCBC-2022-0001-O de 04 de enero de 2022, mediante el cual solicita el informe jurídico para que el proyecto de Ordenanza Metropolitana que regula y limita el uso de pirotecnia en el Distrito Metropolitano de Quito pueda conocerse en primer debate, me permito solicitar de la manera más comedida, una prórroga para la entrega del informe jurídico por cuanto esta Procuraduría Metropolitana para elaborar dicho informe requiere contar con los informes técnicos y toda la documentación habilitante y en el presente caso no se han adjuntado los mencionados documentos." (El énfasis me pertenece).

2.6. El 13 de enero de 2022, mediante Oficio Nro. GADDMQ-SA-2022-0085-O, la Secretaría de Ambiente, textualmente menciona: "(...) en respuesta al oficio No. GADDMQ-DC-VCBC-2022-0001-O del 04 de enero de 2022, mediante el cual se solicita el Informe Técnico por parte de la Secretaría de Ambiente en el marco del Proyecto de Ordenanza Metropolitana que Regula y Limita el Uso de Pirotecnia en el Distrito Metropolitano de Quito, se remitió el Oficio Nro. GADDMQ-SA-2022-0046-O del 07 de enero de 2022, con el informe requerido, mismo que se adjunta nuevamente al presente para su conocimiento." El referido informe en los puntos primero, segundo y cuarto de su acápite correspondiente a "VI. Conclusiones" señala: "Los efectos nocivos de las sustancias del material pirotécnico, puede generar diversos efectos en la salud y psiquis de las personas, como generar efectos adversos en el medio ambiente y fauna urbana y silvestre por efectos de incendios forestales, especialmente en épocas secas."; "Cambiar la cultura y tradición de la ciudadanía, requerirá un proceso intenso de inducción de la ordenanza acompañada de educación ambiental."; y, "La Secretaría de Ambiente emite criterio favorable al proyecto de Ordenanza Metropolitana "QUE REGULA Y LIMITA EL USO DE PIROTECNIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"."

2.7. El 15 de marzo de 2022, mediante Memorando Nro. GADDMQ-DC-VCBC-2022-0007-M, la señora Vicealcaldesa Metropolitana informó a la Procuraduría Metropolitana, tomando en cuenta la modificación de la Resolución No. 033-CSA-2021 mediante la Resolución 007-CSA-2022, lo siguiente: "(...) dejando de contar con el requerimiento de los informes técnicos a las instituciones metropolitanas Agencia Metropolitana de Control, Agencia de Coordinación Distrital del Comercio y Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, en virtud de que sus contestaciones solo se refieren a observaciones y aportes al texto del proyecto de ordenanza, con el fin de que se proceda a enviar los informes técnicos a la Procuraduría Metropolitana a fin de que en el término de (ochos) 8 días contados desde la recepción de los mismos se procese el informe jurídico pertinente previo a pasar a primer debate." Por esta razón me permito insistir que la Procuraduría Metropolitana se sirva tratar y procesar el informe jurídico respectivo para el proyecto de "Ordenanza Metropolitana que regula y limita el uso de pirotecnia en el Distrito Metropolitano de Quito". (El énfasis me pertenece).

2.8. El 08 de abril de 2022, con Oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2022-0845-OF la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, remitió el informe IT-I No. 010-APR-DMGR-2022, en cuya parte pertinente señala que: (...) "Se recomienda a la Comisión de Salud que maneja el PROYECTO DE ORDENANZA QUE

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0636-M

Quito, D.M., 22 de abril de 2022

REGULA Y LIMITA EL USO DE PIROTÉCNICA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, se recopile la información técnica y estadística de impacto del uso de pirotecnia en la salud de las personas, fauna urbana, bienes públicos, bienes privado y el medio ambiente en el DMQ, con la finalidad de generar política local específica sobre el manejo de estos productos. Se recomienda tomar en cuenta las observaciones y consideraciones de la entidad competente en este caso CBDMQ, así como de las Secretarías de Ambiente y Salud. Dentro del "PROYECTO DE ORDENANZA QUE REGULA Y LIMITA EL USO DE PIROTÉCNICA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", se debe generar una Guía o Manual de Buenas Prácticas para el uso y manejo de juegos artificiales, con medidas comunicacionales suficientemente efectivas que orienten a la reducción del uso de este material."

3. Análisis

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

3.2. Las entidades del sector público deben emitir sus actos conforme los Principios de Juridicidad e Igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias, y la decisión debe estar motivada, según el principio de Interdicción de la Arbitrariedad y el Principio de Racionalidad, los cuales están previstos en los artículos 18 y 23 del Código Orgánico Administrativo.

3.3. En ejercicio del derecho a la ciudad las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Este derecho se fundamenta en el ejercicio pleno de la ciudadanía, conforme consta en el artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.4. El Estado reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía, como las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas, así como todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, de acuerdo a los artículos 319 y 325 *ibídem*.

3.5. Dentro de las diversas atribuciones de los Ministerios se encuentra el ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional, tiene la facultad de prohibir o limitar temporal o definitivamente la importación, exportación, tránsito y transferencia de armas, municiones y explosivos de uso civil para la comercialización o a las personas naturales para uso particular, en los términos del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 11 de la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

3.6. En relación a lo señalado en el punto precedente, al Ministro de Defensa Nacional en su calidad de máxima autoridad de control de armas, municiones y explosivos, le corresponde, entre otras atribuciones, **i)** el prohibir o limitar, temporal o definitivamente, la producción, fabricación, comercialización, transporte, almacenamiento, tenencia, porte, importación, exportación de los referidos elementos, **ii)** Suspender, temporal o definitivamente, o cancelar, según corresponda, los permisos y autorizaciones que hubiere conferido en los términos de los literales b) y h) del artículo 4 del Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

3.7. Se denominan **i) comerciantes importadores**, las personas naturales y jurídicas cuyos artículos a ser comercializados, los obtienen de empresas extranjeras, mientras que se denominan **ii) son comerciantes no importadores**, las personas naturales o jurídicas que adquieren artículos importados y de fabricación nacional, para comercializarlas en el interior del país, incluyendo pero sin limitarse en ambos casos a los denominados

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0636-M

Quito, D.M., 22 de abril de 2022

“fuegos artificiales” conforme se desprende de los artículos 11 y 12 del referido Reglamento.

3.8. Dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Metropolitanos, se encuentran, entre otras, planificar, construir y mantener 1) la vialidad urbana; y, 2) la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación. Así como, los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, así como 3) preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines, de acuerdo con los numerales 3, 7 y 8 del artículo 264 y 266 de la Constitución de República del Ecuador, en directa remisión con los literales c), f) y g) del artículo 55, 85 y 129 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.9. El espacio público constituye el espacio físico aéreo, en superficie o subsuelo que constituye el escenario de la interacción social cotidiana y en cuyo contexto los ciudadanos ejercen su derecho a la ciudad, el cual en términos generales se encuentra conformado por: 1) bienes públicos destinados al uso público, 2) Los bienes de propiedad privada destinados al uso público o que se vinculan al mismo por generar impacto visual, ambiental, entre otros; y, 3) todos los elementos naturales o construidos que existan, se implanten o instalen en los bienes destinados al uso público, de acuerdo a los artículos 3560 y 3561 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual incluye un listado extenso de sus elementos constitutivos.

3.10. Corresponde al Concejo Metropolitano, el ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones. En tal sentido, podrá expedir como ordenanzas, normas de carácter general que serán reformativas al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; y, mediante acuerdos y resoluciones a aquellas que no tengan carácter general, conforme al literal a) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y a los artículos 2 y 6 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

3.11. El artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización es claro al mencionar que los proyectos de ordenanzas deberán referirse a una sola materia y contener al menos una exposición de motivos, el articulado propuesto y la expresión clara de los artículos que se deroguen, lo cual habrá de ser validado por parte de la Secretaría General del Concejo Metropolitano conforme lo dispone el literal a) del artículo 13 de la Resolución No. C 704.

4. Pronunciamiento

En función de los antecedentes y normativa invocada la Procuraduría Metropolitana, a través de la Subprocuraduría de Asesoría Jurídica, respecto del “*Proyecto de Ordenanza Metropolitana regulará la tenencia, uso, manipulación, depósito, entrega, donación y comercialización de todo material pirotécnico; y reducirá el riesgo que genera este tipo de material*” manifiesta lo siguiente:

En cuanto al objeto del proyecto de ordenanza propuesto, la prohibición de la comercialización de pirotecnia podría colisionar con el derecho al trabajo recogido en los artículos 319 y 325 de la Constitución de la República. Adicionalmente, la Norma Suprema otorga la rectoría de las diversas materias a las carteras de Estado, que en el caso particular corresponde al Ministerio de Defensa en los términos de los artículos 154, 11 de la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios y, al artículo 4 de su Reglamento, que de manera explícita prevé que el citado Ministerio puede prohibir o limitar temporal o definitivamente la importación, internación, exportación, tránsito y transferencia de armas, municiones y explosivos de uso civil para la comercialización o a las personas naturales para uso particular.

Adicionalmente, el referido reglamento en sus artículos 11 y 12, contempla las clasificaciones de comerciantes importadores, y comerciantes no importadores de juegos artificiales (Entre otros elementos), entendiéndose que

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0636-M

Quito, D.M., 22 de abril de 2022

tal actividad no se encuentra prohibida en el ordenamiento jurídico nacional, sino que por el contrario, se encuentra contemplada y regulada en el mismo. No encontrándose sustento jurídico para que mediante ordenanza metropolitana se pueda prohibir la referida actividad con carácter general.

Sin perjuicio de lo mencionado, al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde, entre sus diversas atribuciones el mantenimiento de la vialidad urbana, la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, y el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón, de acuerdo a lo señalado en los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República; y 55, 85 y 129 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Siendo esta obligación, de mantenimiento del espacio público, fundamento suficiente para que el texto de la ordenanza propuesta se circunscriba a prohibir el uso de pirotecnia en el espacio público a cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual se encuadraría en el desarrollo del derecho a la Ciudad descrito en el artículo 31 de la Constitución de la República, para lo cual se deberá tener en cuenta el artículo 3561 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Con los antecedentes expuestos, en calidad de adjunto se servirá encontrar el proyecto de ordenanza con las observaciones realizadas por esta Procuraduría Metropolitana.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-1281-O

Anexos:

- informe_pirotecnia_dmgr.pdf
- GADDMQ-SS-2021-1935.pdf
- rev_dmpps_20211227-signed-signed-signed-signed-signed.pdf
- GADDMQ-SA-2022-0085-O(1).pdf
- informe_pirotecnia_enero_2022_firmado.pdf
- GADDMQ-CBDMQ-2021-0449-OF(1).pdf
- informe_técnico_sobre_ordenanza_de_pirotecnia-signed-signed-signed(1).pdf
- RESOLUCIÓN 033-CSA-2021 (09-12-2021).pdf
- resoluciÓn_007-csa_2022-signed (1).pdf
- proyecto_de_ordenanza_pirotecnia_PM_rev.docx

Copia:

Sra. Dra. Brith Catherine Vaca Chicaiza
Vicealcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito
DESPACHO CONCEJAL VACA CHICAIZA BRITH CATHERINE

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0636-M

Quito, D.M., 22 de abril de 2022

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Christian Eugenio Cacciani Cuesta	cc	PM-ASE	2022-03-31	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-04-22	



Firmado electrónicamente por:
MARCELO SANCHEZ
MONTENEGRO

