

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1503-O y la Resolución Nro. 007-CSC- 2020

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1503-O y la Resolución Nro. 007-CSC- 2020, a requerimiento de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] luego de conocer el proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 marzo de 2019, por el cual se Sustituye su Título I, de su Libro IV.8, sobre la Seguridad y Convivencia Ciudadana”, conforme lo previsto en el artículo I.1.40 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, resolvió: [...] a la Procuraduría Metropolitana [...] que, en el plazo de treinta (30) días, remitan a la Comisión sus observaciones al proyecto de Ordenanza Metropolitana antes referido». (*sic*)

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 marzo de 2019, por el cual se Sustituye su Título I, de su Libro IV.8, sobre la Seguridad y Convivencia Ciudadana» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

4. Por la letra c) del art. 13 de la Resolución Nro. C-074 del 2016, el Informe no se refiere, en específico, al contenido del Proyecto.

5. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

3. Marco para el análisis jurídico

6. La Constitución de la República (la «Constitución»), en el art. 3, núm. 8, establece como deber primordial del Estado, entre otros, garantizar a los habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. En concordancia, el art. 83, núms. 4 y 7 *ibídem*, determinan como deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y ecuatorianas, colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como promover el bien común y anteponer el interés general frente al particular.

7. El art. 393 de la Constitución indica que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. En ese sentido, la planificación y aplicación de estas políticas se encarga a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

8. El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público («COESCOPE») regula la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución (art. 1). En ese sentido, en el art. 3, el COESCOPE, indica que las entidades reguladas por su ámbito (art. 2), de conformidad con sus competencias, garantizarán la seguridad integral de la población, en base a funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica.

9. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el Libro IV.8, regula la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos, en particular, en su Título I, la seguridad y convivencia ciudadana.

10. Por medio de resolución Nro. 007-CSC-2020, la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos del Concejo Metropolitano, solicitó la emisión de observaciones en relación al Proyecto.

4. Análisis y criterio jurídico

11. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

4.1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

12. El art. 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

13. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

14. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

15. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:

- El COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
- De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ; y,
- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

4.1.1. En relación con las competencias de planificación cantonal y control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón

16. La competencia de planificación del desarrollo cantonal y formulación de los planes correspondientes de ordenamiento territorial y control del uso y ocupación del suelo en el cantón o distrito metropolitano por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ») dentro de su territorio, tiene fuente constitucional y legal.

17. En *primer lugar*, la Constitución establece:

- En el art. 264, núm. 4 (énfasis añadido), que: «Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]»; y,
- En el art. 266 (énfasis añadido) que: «Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

18. En adición, la Constitución, en lo que es relevante para el Informe, determina o reconoce:

- Como uno de los objetivos del régimen de desarrollo promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión (art. 276, núm. 6)
- El derecho al hábitat y a la vivienda digna, en todos los niveles de gobierno, para lo que se generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano (art. 375); y,
- Los gobiernos autónomos descentralizados («GADs») deberán adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes (art. 415).

19. En *segundo lugar*, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») determina:

- En el art. 55, letra b) (énfasis añadido): «Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]»;
- En el art. 85 (énfasis añadido): «Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne»;
- En el art. 84 (énfasis añadido): «Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales [...]»; y,
- En el art. 87 (énfasis añadido): «Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; [...] e) Aprobar el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial elaborados participativamente con la acción del concejo metropolitano de planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos [...]».

20. Finalmente, en *tercer lugar*, la Ley Orgánica Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo («LOOTUGS») establece:

- En el art. 11, num.3, el alcance del componente del ordenamiento territorial de los GADS municipales y metropolitanos; y,
- En su Título III las normas relativas al planeamiento y la gestión del suelo;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

21. Sobre la base de las competencias indicadas, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el Libro IV se refiere al eje territorial, particular en el Libro IV. 1 al uso del suelo y en el Libro IV.8, a la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos.

22. Las regulaciones sobre el uso y control de suelo son competencia del GAD DMQ dentro de su territorio, por lo que, las disposiciones normativas del Proyecto que se refieran, principalmente al (i) uso del espacio público; (ii) la ocupación de bienes inmuebles municipales; y, (iii) establecimiento de infracciones y sanciones administrativas relacionadas a los asuntos anteriores, se insertan en dentro de los temas que pueden regularse normativamente a través de una Ordenanza Metropolitana, por su ámbito y objeto.

4.1.2. En relación a la protección integral del cantón y distrito metropolitano

23. Sobre la protección integral del cantón por parte del GAD DMQ dentro de su territorio, se debe considerar:

- De conformidad con el art. 393 de la Constitución, el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. En ese sentido, la planificación y aplicación de estas políticas se encarga a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;
- El art. 84 del COOTAD (énfasis añadido) establece: «Son 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 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; [...] r) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana [...].»;
- El COESOP, en el art. 218 (énfasis añadido) determina: «Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado. Las entidades que regula este Libro son de carácter operativo, civil, jerarquizado, disciplinado, técnico, especializado y uniformado. Estas entidades realizan una labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su gestión debe articularse a las políticas del Plan Nacional de Seguridad Integral»; y,
- En concordancia, el art. 244 del COESOP, establece que las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son de competencia de los GADs municipales y metropolitanos, las que se enmarcarán, en lo relevante, en las normas establecidas por el órgano rector nacional. El art. 2, núm. 5 *ibidem*, inserta los Cuerpos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

de Control Municipales o Metropolitanos, los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Cuerpos de Bomberos como entidades complementarias de seguridad de los GADs.

24. Con ese contexto, las normas del Proyecto deberían encaminarse, como se ha efectuado, principalmente a:

- Implementar sistemas y políticas de protección integral en la ciudad que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos, para lo que se podría conformar consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria;
- Formular y ejecutar políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; y,
- Establecer mecanismos o procedimientos de coordinación con el resto de entidades reguladas, particularmente, por el COESCOP y, el régimen jurídico aplicable.

4.1.3. En relación con la competencia de defensa nacional, protección interna y orden público

25. La competencia de defensa nacional, protección interna y orden público que tiene el gobierno central, tiene fuente constitucional y legal.

26. De acuerdo con el núm. 1 del art. 261 de la Constitución, es competencia exclusiva del gobierno central, la defensa nacional, protección interna y orden público.

27. El art. 1 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado («LSPE»), regula seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. En efecto, el Estado protegerá a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley.

28. En su sentido, el art. 5 de la LSPE, establece que el sistema de seguridad pública y del Estado está conformado por la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, definidos para cumplir con el objeto de la presente ley; y, las organizaciones de la sociedad que coadyuvan a la seguridad ciudadana y del Estado.

29. El art. 6 de la LSPE, determina la conformación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado: «El Consejo de Seguridad Pública y del Estado: 1. Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; 4. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 5. Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; 6. Ministro o Ministra de Defensa Nacional; 7. Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; 8. Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; 9. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 10. Comandante General de la Policía».

30. Por su parte, la Ley Orgánica de Defensa Nacional («LODN»), determina las misiones de los órganos de defensa nacional, establece su organización y fija sus atribuciones, así como la relación de mando y subordinación de sus componentes.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

31. En concordancia, el art. 2 de la LODN, determina que las «[...] Fuerzas Armadas, como parte de la fuerza pública, tienen la siguiente misión: a) Conservar la soberanía nacional; b) Defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; y, c) Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho. Además, colaborar con el desarrollo social y económico del país; podrán participar en actividades económicas relacionadas exclusivamente con la defensa nacional; e, intervenir en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional, de acuerdo con la ley».

32. De acuerdo con el art. 61, núm. 1, del COESCOP, la Policía Nacional, tiene la función de implementar planes, programas y proyectos elaborados por el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público. El Presidente de la República (art. 62 COECOP) es la máxima autoridad de la Policía Nacional.

33. En ese sentido, el ejercicio de la competencia de defensa nacional, protección interna y orden público, se ejercerá con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo («COA»), que incluye no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, los otros diferentes niveles de gobierno del Estado deberían ejercitar sus competencias bajo ese contexto normativo, efectuando, en lo que corresponda, las coordinaciones debidas de acuerdo al régimen jurídico aplicable.

4.1.4. Procedimiento interno en las comisiones del Concejo Metropolitano

34. Una vez esbozadas las competencias del GAD DMQ respecto al Proyecto, sobre los deberes y atribuciones que tiene asignada cada una de las comisiones, conviene indicar lo que sigue.

35. El principio de legalidad es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

36. El Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

37. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

38. El Código Municipal, en el art. I.1.3, determina que las comisiones del Concejo Metropolitano se fundamentan en los cuatro ejes estratégicos de la Administración Metropolitana:

- Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
- Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

39. La Comisión, que es parte del eje social, de conformidad con el art. I.1.48 del Código Municipal, tiene la atribución y responsabilidad de estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos necesarios para establecer un sistema de seguridad ciudadana integral y de gestión de riesgos en el Distrito, así como coordinar con las entidades involucradas en la materia y canalizar las demandas que las organizaciones de la sociedad civil formulen relacionadas con la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos.

40. El ejercicio de esas atribuciones concretas se efectuará, entre otros, en concordancia con las disposiciones de los arts. I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

41. No obstante, el Proyecto, como se ha indicado, se refiere a asuntos relacionados al uso y ocupación del suelo del GAD DMQ, asuntos que de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, son de responsabilidad de la Comisión de Uso de Suelo: «[e]studiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito primordialmente, regulaciones de uso y ocupación de suelo; proponer reformas a los instrumentos de planificación y gestión constantes en la normativa de suelo, para lograr un crecimiento ordenado y armónico de la ciudad, así como sobre la nomenclatura del espacio público, e informar al Concejo sobre los temas relacionados con estos aspectos».

42. Con ese contexto, el Proyecto debería ser conocido, también, por la Comisión de Suelo, para lo cual, de estimarse, se podrían efectuar sesiones conjuntas de acuerdo al art. I.1. 28 del Código Municipal.

4.2. Observaciones específicas al Proyecto

43. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

44. *Primero*, de conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado. Al respecto debe estimarse lo siguiente.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

- El Proyecto tendría unidad normativa, en su conjunto, se refiere a regulaciones encaminadas a un objeto común, y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;
- En la exposición de motivos se hace una descripción factual sobre la pertinencia y oportunidad de la reforma propuesta; y,
- En los considerandos se hace referencia a las bases constitucionales, legales y reglamentarias que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza.

45. *Segundo*, en el articulado del Proyecto, en calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, para mayor precisión en la configuración de las infracciones administrativas, por el principio de tipicidad, se podría considerar:

(a) En lo relacionado a los elementos estructurales de los tipos sancionatorios y la facultad sancionadora en materia administrativa, conviene partir señalando que, el derecho administrativo sancionatorio es una regulación específica de un género más amplio, el derecho sancionatorio. Esta rama especializada del derecho público, debido a la configuración, tiene una naturaleza dual, punitiva y, a la vez, administrativa. En efecto, el derecho administrativo sancionatorio ha desarrollado su propia dogmática encargada de determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas, infracciones administrativas.

Como ocurre en las normas en material penal, las disposiciones normativas administrativas establecen conductas sancionables -infracciones administrativas-, que deben satisfacer en principio de tipicidad e irretroactividad, reconocidos con en los artículos 29 y 30 del COA, respectivamente.

El principio de tipicidad se refiere a la obligación que tienen los órganos legislativos de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento. Así, las personas a quienes van dirigidas las normas deben conocer con anterioridad las infracciones para no acarrear su transgresión. En ese sentido, los tipos sancionatorios deben redactarse con la mayor claridad posible, de tal manera, que su contenido como sus límites se deduzcan del tenor de sus preceptos.

Por el principio de irretroactividad, los hechos que constituyan sanciones serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse.

De manera general, los órganos legislativos, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, pueden (i) tipificar infracciones administrativas a través de tipos abiertos *-numerus apertus-*, que se caracterizan por ser descripciones amplias y genéricas, esto es, contienen una textura abierta que no se agotan los términos de su propia prescripción, sino que admiten la acumulación o inclusión de nuevas categorías, que permiten un amplio margen de adecuación por parte del operador sancionatorio; o, (ii) determinar conductas antijurídicas en el sistema *-numerus clausus-*, que se caracteriza porque las normas que las regulan impiden que se pueda alterar la descripción inicialmente determinada.

Por la naturaleza especial de los asuntos regulados materia administrativa, no es usual encontrar situaciones que impliquen una incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales y ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas, los órganos legislativos está facultados para tipificar las conductas, si así lo estima, en el sistema *-numerus apertus-*, sin que en ningún caso pueda permitir que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

En relación con la facultad sancionadora, los órganos legislativos, en general, tienen un margen amplio de configuración legislativa en materia de determinación del valor de las multas que pueden ser impuestas a los particulares o administrados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

Ese valor debería tener una relación directa e intrínseca con las prioridades de política pública que rigen, en este caso a la ciudad. Desde esa perspectiva es constitucionalmente aceptable que se impongan multas por las prohibiciones que establece el Proyecto.

La configuración de las multas debe ser proporcional al fin que se busca obtener, esto es, deben ser (i) idóneas para los fines propuestos; (ii) necesarias en el contexto nacional impidiendo conductas que perjudiquen los intereses generales; y, (iii) proporcionales en sentido estricto, que no es otra cosa, que una mayor satisfacción del derecho a un ambiente sano frente a restricciones para una actividad económica determinada.

(b) En relación al art. IV.8 (...40), es función de la Policía Nacional proceder a la aprehensión de las personas sorprendidas en delito flagrantes y ponerlas inmediatamente a órdenes del Juez competente, junto con el parte informativo (art. 143 COESCOP);

(c) En relación al art. IV.8 (...45), convendría requerir la emisión de un informe técnico financiero respecto a la disponibilidad presupuestaria para el asunto que se regula; y,

(d) En general, considerar la oportunidad de las normas de participación que se busca establecer en el Capítulo V, por la existencia de unas previas que tienen un carácter general para el GAD DMQ.

46. *Tercero*, respecto a la mención a plazos que se realiza en el Proyecto, en diferentes artículos, es pertinente indicar que, de acuerdo con el art. 158 del COA, los términos solo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años. Para que pueda entenderse que es un plazo, deberá fijarse en meses o años. La diferenciación entre términos y plazos, al menos en la rama administrativa, se encuentra, básicamente, en su cómputo. Los términos (art. 159 COA), excluyen los días sábados, domingos y los declarados como feriados. En cambio, los plazos (art. 160 COA), se computan de fecha a fecha.

47. Con ese contexto, se recomienda observar, en lo pertinente, las consideraciones expuestas en este apartado en los asuntos precisados.

5. Conclusiones

48. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye lo siguiente:

(a) Las regulaciones sobre el uso y control de suelo son competencia del GAD DMQ dentro de su territorio, por lo que, las disposiciones normativas del Proyecto que se refieran, principalmente al (i) uso del espacio público; (ii) la ocupación de bienes inmuebles municipales; y, (iii) establecimiento de infracciones y sanciones administrativas por el uso indebido de asuntos indicados q las letras anteriores, se insertan en dentro de los temas que pueden regularse normativamente a través de por una Ordenanza Metropolitana;

(b) Por la competencia de protección integral del cantón, las normas del Proyecto deberían encaminarse,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

como se ha efectuado, principalmente a:

- Implementar sistemas y políticas de protección integral en la ciudad que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos, para lo que se podría conformar consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria;
- Formular y ejecutar políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; y,
- Establecer mecanismos o procedimientos de coordinación con el resto de entidades reguladas, particularmente, por el COESCOPE y, el régimen jurídico aplicable.

(c) El ejercicio de la competencia de defensa nacional, protección interna y orden público, se ejercerá con el alcance previsto en el art. 67 del COA, en consecuencia, los diferentes niveles de gobierno del Estado deberían ejercitar sus competencias bajo ese contexto normativo, efectuando, en lo que corresponda, las coordinaciones debidas de acuerdo al régimen jurídico aplicable;

(d) El Proyecto, en relación a lo indicado en los apartados 4.1.1 y 4.1.4 de este Informe, debería ser conocido, también, por la Comisión de Suelo. Para lo cual, de estimarse, se podrían efectuar sesiones conjuntas de conformidad con el art. I.1. 28 del Código Municipal; y,

(e) En calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, se recomienda considerar, en lo pertinente, las indicaciones del apartado 4.2 de este Informe.

49. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciaran los órganos competentes del GAD DMQ.

50. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1503-O

Anexos:

- resolución_no_007-csc-2020.pdf
- ordenanza_sustitutiva_seguridad_(1).pdf

Copia:

Señor
Bernardo Abad Merchan
Concejal Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1557-O

Quito, D.M., 08 de julio de 2020