

Quito, 13 de marzo de 2023

## INFORME LEGAL No. 002-2023

**Referencia: "PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS".**

Cúmpleme llevar a su consideración señora Secretaria, el presente informe en relación al requerimiento hecho mediante Resolución No. 003-CSC-2023, de 22 de febrero de 2023, de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, sobre el "Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, art. 900 que Incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/As que Residen en Zonas de Riesgo Asociado a las Subcuencas Hidrográficas"; sobre lo cual manifiesto:

### 1. –ANTECEDENTES.–

1.1. Memorando Nro. GADDMQ-DC-AAAL-2023-0093-M de fecha 9 de febrero de 2023, mediante el cual se indica: *“En mi calidad de Concejala del Distrito Metropolitano de Quito y en ejercicio de la facultad prevista en el literal b) del artículo 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de conformidad con los artículos 12 y 13 de la Resolución C 074 de 8 de marzo de 2016, referentes a la iniciativa legislativa y el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, asumo la iniciativa para el tratamiento del PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS, que me permito adjuntar para su calificación y envío a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana, y Gestión de Riesgos.”*

1.2. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0103-M, de fecha 10 de febrero de 2023, Suscrito por el Abg. Pablo Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, dirigido al Concejal Metropolitano Bernardo Abad, señalando que: *“Una vez superada favorablemente la etapa de verificación de requisitos formales, me permito informar a usted, que el proyecto en referencia se encontrará disponible para consulta pública en el portal "Concejo Abierto de Quito", [gobiernoabierto.quito.gob.ec](http://gobiernoabierto.quito.gob.ec), Sección Transparencia, Concejo Abierto, Normativa, con el fin de que la ciudadanía pueda dar seguimiento al mismo; y de ser el caso, ejercer el derecho a acreditarse para ocupar la silla vacía, una vez que se verifique el cumplimiento de requisitos exigidos por ley.”*

1.3. Mediante Resolución No. 003-CSC-2023, de fecha 22 de febrero del 2023, suscrita por el Concejal Bernardo Abad, en su calidad de Concejal Bernardo Abad Merchán, Presidente de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, y dirigida a la Abg.

Daniela Valarezo, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, que en su aparte pertinente señala: “*resolvió: Solicitar a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; a la Secretaría de Inclusión Social y a la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que en un término de quince días, se sirvan emitir sus informes técnicos y jurídicos, con relación al proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS, para el análisis y conocimiento de la misma.*”

1.4. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2023-0287-M, de fecha 06 de marzo de 2023, suscrito por el Ing. Freddy Nieto, Director Metropolitano de Gestión de Riesgos dirigido al Abg. Esteban Borja, Asesor Jurídico que en su parte pertinente señala: “*En este sentido se adjunta el informe técnico y se solicita el informe jurídico en el marco de nuestras competencias para dar cumplimiento a lo solicitado en el documento anexo.*”

## **2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.-**

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

*El artículo 14 reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay y declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados;*

*El artículo 31 establece que “ (...) 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. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (...);”*

*El artículo 264 en los numerales 2, 4, 5 y 8, dispone que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley, tales como, “(...) 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines(...);”*

*El artículo 375, en los numerales 4 y 8 determina que el Estado en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y vivienda digna para lo cual mejorará los espacios públicos y áreas verdes; garantizará y protegerá el acceso público a las riberas de los ríos, lagos y lagunas;*

*El artículo 389 señala que es deber del Estado proteger “(...) a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad (...)”;*

*El artículo 390 dispone que “(...) Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad (...)”;*

## **2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

*El artículo 84 expresa que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: “ n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, 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; o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres. (...)”*

*El artículo 140 expresa que son competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales el ejercicio de la gestión de riesgos: “(...) La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley (...)”;*

## **2.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo**

*El artículo 11 en el numeral 3, determina que “(...) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda población. (...)”;*

## **2.4. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito**

El artículo 841 determina: “Implementétese 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 señala que “ (...) *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 artículo 848 establece que: “*Todos los organismos del Sistema deberán trabajar en la promoción y difusión de derechos, propendiendo a la utilización de subsistemas comunes de gestión y en observancia de los lineamientos de política pública de protección de derechos dictada/establecida por el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.*”

El artículo 853 sobre la conformación del sistema señala: “*El Sistema estará conformado por los siguientes organismos: 1. Organismos de definición, planificación, control, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas: a. La Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en cuanto a políticas de inclusión social; y b. El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, en cuanto a políticas de protección y restitución de derechos.*

*2. Organismos de protección, defensa y restitución de derechos: a. Las unidades judiciales y cortes, competentes en el Distrito Metropolitano de Quito; y, b. Las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia.*

*3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos: a. Entidades públicas nacionales y locales que presten servicios de atención en el Distrito Metropolitano de Quito; b. Entidades privadas y comunitarias de atención; y, c. Redes de protección.*

*4. Organismos de vigilancia, exigibilidad y control social: a. Consejos Consultivos de Derechos; b. Defensorías comunitarias; c. Observatorios, redes, comités de usuarios; y, d. Otras formas de organización y control social.”*

El artículo 876 señala que “*(...)Es responsabilidad del Estado, en sus diferentes niveles y a través de sus organismos especializados; crear las condiciones suficientes dentro de sus planes de desarrollo, estructura institucional y normativa, para la protección de los derechos humanos, 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, considerando que el término protección equivale a todas aquellas acciones encaminadas a prevenir, detener, evitar, disponer, ejecutar e implementar mecanismos jurídicos o fácticos, ante el riesgo o efectiva vulneración de derechos(...)*”;

El artículo 897 determina que “*(...) Los subsistemas estarán conformados por los servicios y organismos especializados, en respuesta a las especificidades de cada grupo de atención*

*prioritaria tal como lo define la Constitución; y, aquellos en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, y por los servicios y organismos comunes a todos los grupos (...)*”;

El artículo 900 señala que “(...) *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito promoverá de manera participativa los siguientes subsistemas especializados de promoción, protección y restitución de derechos: a. Subsistema de protección Integral a la niñez y adolescencia. b. Subsistema de protección Integral a la juventud. c. Subsistema de protección al adulto mayor d. Subsistema de protección a mujeres. e. Subsistema de diversidades sexo genérico. f. Subsistema de protección a personas con discapacidad. g. Subsistema de protección a personas en situación de movilidad humana. h. Subsistema de protección a pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-descendientes. i. Subsistema de protección para los animales y la naturaleza (...)*”;

El artículo 3799 define el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos como el conjunto de instituciones que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas, relaciones funcionales y regulaciones aplicables, interactúan y se relacionan para asegurar el manejo integral (análisis, prevención, mitigación, atención, recuperación y transferencia) de los riesgos existentes en el Distrito Metropolitano de Quito;

### **3. Pertinencia Técnica**

De los antecedentes y normas jurídicas invocadas, se puede decir que, Ecuador por su ubicación geográfica, su contexto geológico y climático, se encuentra con extensas variedades de ecosistemas, biodiversidad expuesta a la posibilidad de riesgos ante eventos naturales y antrópicos, ello ha determinado que se cree una institucionalidad encargada de la prevención, mitigación, atención y respuesta del riesgo en la ciudad de Quito.

En este sentido, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, prevé que la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad, a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, coordine y ejecute las políticas de gestión de riesgos través de las instituciones que conforman el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos, las cuales deben estar orientadas a la prevención, mitigación, atención de eventos adversos, remediación y transferencia del riesgo, según determina la norma.

La propuesta de ordenanza está estructurada por 1 artículo, 1 disposición transitorias, y 1 disposición final, proyecto que ha sido elaborado con la participación de varias entidades del sistema municipal, mismo que busca que se agregue el Subsistema de protección integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las microcuencas hidrográficas, como subsistema especializado de promoción, protección y restitución de derechos.

Al respecto, se debe tomar en consideración el “Informe Técnico sobre Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, Art. 900 que incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/as que residen en Zonas de Riesgo asociado a las Subcuencas Hidrográficas”, elaborado por la Dirección Metropolitana de

Gestión de Riesgos en el que se encuentran conclusiones y recomendaciones en el marco de la estructura del subsistema que se propone, con el fin de contar con un instrumento que se encuentre en armonía a la normativa vigente que rige el municipio.

El informe técnico precedente, en su parte de importancia señala: “Entendiéndose que el SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO es un modelo de gestión, es decir, es un modelo conceptual que identifica los componentes necesarios para el logro de un objetivo, producto o servicio y los articula mediante interrelaciones y dependencias para que, de forma coordinada, identifiquen herramientas para la gestión, para plantear un subsistema, es necesario contar con los elementos que permitan la definición específica de este subsistema. (...) Adicional es importante considerar que existen propuestas de políticas públicas como la “ORDENANZA DE INFRAESTRUCTURA VERDE – AZUL”, por lo que debe buscarse la adecuada integración un nuevo subsistema con este tipo de propuestas.”

Resulta entonces oportuno y de gran importancia, tomar en consideración las recomendaciones y conclusiones dadas en el mencionado informe, sobre todo porque la ordenanza es de interés para la ciudadanía para asegurar el ejercicio y garantía de los derechos de los grupos de atención prioritaria y que forman parte del Sistema.

#### **4. Criterio Jurídico.-**

Por todo lo que se deja expuesto, esta Asesoría Jurídica considera que, las recomendaciones realizadas al “**Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, art. 900 que Incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/As que Residen en Zonas de Riesgo Asociado a las Subcuencas Hidrográficas**” por la DMGR mediante el “Informe Técnico sobre Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, Art. 900 que incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/as que residen en Zonas de Riesgo asociado a las Subcuencas Hidrográficas”, son pertinentes por lo que se recomienda ser tomadas en cuenta dentro del proyecto de ordenanza

Dejó así emitido el informe jurídico en torno a la propuesta de “**Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, art. 900 que Incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/As que Residen en Zonas de Riesgo Asociado a las Subcuencas Hidrográficas**”.

**Abg. Esteban Borja Moya**

**Asesor Jurídico**

**SECRETARÍA GENERAL DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD**