



**ACTA RESOLUTIVA DE LA SESIÓN No. 035 - ORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA CIUDADANA
Y GESTIÓN DE RIESGOS**

MIÉRCOLES 18 DE NOVIEMBRE DE 2020

En el Distrito Metropolitano de Quito, siendo las 10h15 del 18 de noviembre de 2020, conforme a la convocatoria de 15 de noviembre de 2020, se lleva a cabo a través de la plataforma tecnológica "Microsoft Teams", la sesión No. 035 ordinaria de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, presidida por el Concejal Bernardo Abad Merchán.

Por disposición del presidente de la Comisión, se procede a constatar el quórum reglamentario en la sala, mismo que se encuentra conformado por los siguientes concejales presentes: Juan Carlos Fiallo Cobos, Santiago Guarderas Izquierdo y Bernardo Abad Merchán.

REGISTRO ASISTENCIA – INICIO DE SESIÓN		
INTEGRANTES COMISIÓN	PRESENTE	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1	
Fernando Morales Enríquez		1
Gissela Chalá Reinoso		1
Santiago Guarderas Izquierdo	1	
Juan Carlos Fiallo Cobos	1	
TOTAL	3	2

Además, se registra la presencia de los siguientes funcionarios: César Díaz y Gabriela Vaca, de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; Wilson Tualombo, Director General del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano; Fernando Rojas, de la Procuraduría Metropolitana; Freddy Yandún, de la Empresa Pública Metropolitana de Seguridad – EMSEGURIDAD EP; Samuel Byun, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito; Diego Cevallos y Diego Vaca, asesores del Concejal Bernardo Abad Merchán; Carolina Velásquez, asesora del Concejal Santiago Guarderas Izquierdo; Marili Hernández, asesora del concejal Juan Carlos Fiallo; Alejandro Montufar, asesor del concejal Omar Cevallos Patiño.

El abogado Nelson Clemente Calderón Ruiz, delegado de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, por disposición del presidente procede a dar lectura del orden del día:

1. Conocimiento y aprobación de las actas de las Sesiones Ordinarias Nos. 032 y 033.



2. Análisis de los informes emitidos sobre el proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformativa de los Libros IV.6, 6 Título II, Capítulo II, Sección y Libro IV.8, Título I, Capítulo VII, Sección IV de la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que regula la responsabilidad y sanciones por daños en los espacios públicos en el marco de reuniones y manifestaciones públicas; y, resolución al respecto.

3. Conocimiento y resolución sobre los proyectos que contienen los siguientes instrumentos presentados por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad:

3.1. Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 – 2023.

3.2. Protocolo Interinstitucional de Respuesta a Eventos Peligrosos.

4. Presentación de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos de Control de Quito sobre el proceso de adquisición de armas y tecnologías no letales y equipos de protección para los agentes; y, resolución al respecto.

Siendo las 10h18 minutos, ingresa a la sala virtual el concejal Fernando Morales Enríquez.

Se pone en consideración el orden del día y se toma votación, con los siguientes resultados:

REGISTRO DE VOTACIÓN					
INTEGRANTES COMISIÓN	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	EN BLANCO	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1				
Fernando Morales Enríquez	1				
Gissela Chalá Reinoso					1
Santiago Guarderas Izquierdo	1				
Juan Carlos Fiallo Cobos	1				
TOTAL	4	0	0	0	1

Con cuatro votos a favor y por unanimidad de los miembros presentes de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, se aprueba el orden del día.

DESARROLLO DE LA SESIÓN

Primero punto: Conocimiento y aprobación de las actas de las Sesiones Ordinarias Nos. 032 y 033.



No existiendo observaciones y con la autorización del presidente de la Comisión, concejal Bernardo Abad Merchán, se procede a tomar votación del acta de la sesión Nro. 032, del 23 de septiembre de 2020, con los siguientes resultados:

REGISTRO DE VOTACIÓN					
INTEGRANTES COMISIÓN	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	EN BLANCO	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1				
Fernando Morales Enríquez	1				
Gissela Chalá Reinoso					1
Santiago Guarderas Izquierdo	1				
Juan Carlos Fiallo Cobos	1				
TOTAL	4	0	1	0	1

Con cuatro votos a favor y por unanimidad de los miembros presentes de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, se aprueba el acta de la sesión Nro. 032, del 23 de septiembre de 2020.

No existiendo observaciones y con la autorización del presidente de la Comisión, concejal Bernardo Abad Merchán, se procede a tomar votación del acta de la sesión Nro. 033, del 07 de octubre de 2020, con los siguientes resultados:

REGISTRO DE VOTACIÓN					
INTEGRANTES COMISIÓN	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	EN BLANCO	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1				
Fernando Morales Enríquez	1				
Gissela Chalá Reinoso					1
Santiago Guarderas Izquierdo	1				
Juan Carlos Fiallo Cobos			1		
TOTAL	3	0	1	0	1

Con tres votos a favor, la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, aprueba el acta de la sesión Nro. 033, del 07 de octubre de 2020.

Segundo punto: Análisis de los informes emitidos sobre el proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria de los Libros IV.6, 6 Título II, Capítulo II, Sección y Libro IV.8, Título I, Capítulo VII, Sección IV de la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que regula la responsabilidad y sanciones por daños en los espacios públicos en el marco de reuniones y manifestaciones públicas; y, resolución al respecto.



Interviene el Abg. Fernando Rojas, de la Procuraduría Metropolitana, explica resumidamente el análisis realizado por la Procuraduría Metropolitana: 1. Se analiza la extensión de la responsabilidad normativa propuesta; 2. Ya existe normativa para este tipo de infracciones (Código Municipal); 3. El proyecto de ordenanza contiene temas de competencia tanto de la Comisión de Seguridad como de la Comisión de Uso de Suelo; 4. Se sugiere la tramitación conjunta en las comisiones planteadas; y, 5. Se realizó un análisis del Derecho Humano a la Libertad de Expresión y Reunión.

Siendo las 10h35 minutos, abandona la sala virtual el concejal Fernando Morales Enríquez.

(Se adjunta como anexo 1, el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O, de fecha 12 de marzo de 2020)

Interviene Alejandro Montufar, asesor del concejal Omar Cevallos Patiño, menciona que la motivación para la presentación de este proyecto de ordenanza fueron los eventos de octubre de 2019. Finaliza mencionando que, desde el despacho al que representa, están prestos a recibir todos los aportes a este proyecto, puesto que, el mismo aún no está finalizado.

Interviene el concejal Bernardo Abad Merchán, detalla que, una vez que desde la Secretaría General del Concejo Metropolitana se recibió el proyecto de ordenanza, se solicitó a la Procuraduría Metropolitana el informe jurídico pertinente, informe en el cual se encuentra la necesidad de trabajarlo conjuntamente con la Comisión de Uso de Suelo. Finaliza mencionando que, al tenor de lo expuesto se debería realizar Mesas de Trabajo conjuntas con las comisiones en mención.

Interviene el concejal Juan Carlos Fiallo Cobos, menciona que, si bien el informe de la entidad competente demuestra que existió afectación al Patrimonio Cultural (Centro Histórico), ello no justifica la presente propuesta de reforma normativa, pues, además, como explicó Procuraduría, ya existe normativa vigente para controlar estos temas. Finaliza mencionando que, a su juicio, este proyecto de ordenanza afecta varios principios constitucionales, limita desproporcionadamente algunos Derechos Humanos y su normativa guarda la misma relación que algunos artículos del Código Municipal, por lo que concluye mencionando que, este proyecto de ordenanza debería ser archivado.

Interviene el concejal Bernardo Abad Merchán, mencionando que los argumentos planteados por el concejal Fiallo son muy interesantes, sin embargo, recuerda que, el órgano encargado de archivar o no un proyecto de ordenanza, es el Concejo Metropolitana en pleno. Además, en virtud del análisis expuesto, eleva a moción la realización de Mesas de Trabajo conjuntas con la Comisión de Uso de Suelo, a efectos de analizar y presentar observaciones, previo a continuar con el trámite parlamentario pertinente.



Interviene el concejal Santiago Guarderas Izquierdo, mencionando que comparte el criterio del concejal Abad, pues, a su criterio, es necesario contar con el criterio del proponente concejal Omar Cevallos Patiño. Detalla que el informe de Procuraduría Metropolitana no es vinculante. Añade también que el informe no clarifica por qué debe ser trabajado de manera conjunta. Finalmente, en la parte de los Derechos Humanos solo se realiza una descripción de los mismos, pues, a su criterio, nunca se determina con claridad por qué este proyecto de ordenanza afecta esos Derechos Humanos y su núcleo duro.

En virtud del análisis realizado, el concejal Santiago Guarderas Izquierdo, menciona que, previo a la realización de las Mesas de Trabajo, se debería realizar primero lo que eleva a **moción: 1.-** Invitar al concejal Omar Cevallos Patiño al seno de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, con el fin de que se analicen con el proponente las observaciones planteadas al proyecto de *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria de los Libros IV.6, 6 Título II, Capítulo II, Sección y Libro IV.8, Título I, Capítulo VII, Sección IV de la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que regula la responsabilidad y sanciones por daños en los espacios públicos en el marco de reuniones y manifestaciones públicas.”*

2.- Solicitar una ampliación del informe de Procuraduría Metropolitana, contenido en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O, con la finalidad de que se puntualice, de manera clara, las razones por las cuales se debe trabajar de manera conjunta con la Comisión de Uso de Suelo el mencionado proyecto de ordenanza. Además, que se señalen cuáles serían los artículos del proyecto normativo en los que no se respeta el núcleo duro de los Derechos Humanos, así como también, que expresen, a manera de guía, cual es la ruta para la observancia de los derechos contemplados en tratados de Derechos Humanos y la Constitución.

Apoyada la moción y por disposición del presidente de la Comisión, concejal Bernardo Abad Merchán, se procede a tomar votación registrando los siguientes resultados:

REGISTRO DE VOTACIÓN					
INTEGRANTES COMISIÓN	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	EN BLANCO	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1				
Fernando Morales Enríquez					1
Gissela Chalá Reinoso					1
Santiago Guarderas Izquierdo	1				
Juan Carlos Fiallo Cobos	1				
TOTAL	3	0	0	0	2



Con tres votos a favor y por unanimidad de los miembros presentes, la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, **resuelve: 1.-** Invitar al concejal Omar Cevallos Patiño al seno de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, con el fin de que se analicen con el proponente las observaciones planteadas al proyecto de *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria de los Libros IV.6, 6 Título II, Capítulo II, Sección y Libro IV.8, Título I, Capítulo VII, Sección IV de la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que regula la responsabilidad y sanciones por daños en los espacios públicos en el marco de reuniones y manifestaciones públicas.”*

2.- Solicitar una ampliación del informe de Procuraduría Metropolitana, contenido en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O, con la finalidad de que se puntualice, de manera clara, las razones por las cuales se debe trabajar de manera conjunta con la Comisión de Uso de Suelo el mencionado proyecto de ordenanza. Además, que se señalen cuáles serían los artículos del proyecto normativo en los que no se respeta el núcleo duro de los Derechos Humanos, así como también, que expresen, a manera de guía, cual es la ruta para la observancia de los derechos contemplados en tratados de Derechos Humanos y la Constitución.

Interviene el concejal Santiago Guarderas Izquierdo, mencionando que debe ausentarse de la sesión, puesto que, a las 11h00 de la mañana, se tiene prevista una rueda de prensa, en la que actuará en función de la delegación del señor Alcalde Metropolitano, por lo que, expresa sus respetuosas disculpas.

El presidente de la Comisión, concejal Bernardo Abad Merchán, siendo las 10h59 minutos, con la presencia de los siguientes concejales suspende la sesión:

REGISTRO ASISTENCIA – SUSPENSIÓN SESIÓN		
INTEGRANTES COMISIÓN	PRESENTE	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1	
Fernando Morales Enríquez		1
Gissela Chalá Reinoso		1
Santiago Guarderas Izquierdo	1	
Juan Carlos Fiallo Cobos	1	
TOTAL	3	2

REINSTALACIÓN

1.- Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-4481-O, de 14 de diciembre de 2020, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito (E), Abg. Damaris



Ortiz Pasuy, procede a convocar a la reinstalación de la Sesión Nro. 035 – ordinaria de la Comisión en referencia, para el día 16 de diciembre de 2020;

2.- El día 16 de diciembre de 2020, el Dr. Patricio Guachamín, delegado de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, en cumplimiento del párrafo dos, del artículo I.1.25 del Código Municipal y la disposición del presidente de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, concejal Bernardo Abad Merchán, procede a certificar que han transcurrido los 20 minutos de espera, por lo que, la sesión convocada **queda cancelada por falta de quórum.**

Para constancia de lo actuado, firman el presidente de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos y el Prosecretario General del Concejo Metropolitano de Quito (E).

Sr. Bernardo Abad Merchán
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
SEGURIDAD, CONVIVENCIA CIUDADANA
Y GESTIÓN DE RIESGOS.**

Abg. Samuel Byun Olivo
**PROSECRETARIO GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO (E).**

REGISTRO ASISTENCIA – RESUMEN DE SESIÓN		
INTEGRANTES COMISIÓN	PRESENTE	AUSENTE
Bernardo Abad Merchán	1	
Fernando Morales Enríquez	1	
Gissela Chalá Reinoso		1
Santiago Guarderas Izquierdo	1	
Juan Carlos Fiallo Cobos	1	
TOTAL	4	1

Acción:	Responsable:	Unidad:	Fecha:	Sumilla:
Elaborado por:	Nelson Calderón	SCSC	2020-12-27	
Revisado por:	Samuel Byun	PSGC (S)	2020-12-27	

ANEXO 1

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

Asunto: Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-0732-O. Exp. Nro. 2020-00467

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-2020-0732-O, de 13 de febrero de 2020 y la Resolución Nro. 003-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; y, el oficio 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 ("Requerimiento"): «[...] una vez conocida la presentación del concejal Sr. Omar Cevallos, sobre el proyecto de "Ordenanza Metropolitana Reformativa de los Libros IV.6., Título II, Capítulo II, y Libro IV.8, Título I, Capítulo VII, Sección IV de la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que regula la responsabilidad y sanciones por daños en los espectáculos públicos en el marco de reuniones y manifestaciones públicas" [...] [s]olicitar a usted que [...] se sirva remitir a la comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión del Riesgos, su informe y criterio jurídico con relación al proyecto normativo en referencia. Para el efecto, sírvase considerar en su análisis, los elementos relacionados con el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de expresión y derecho a la reunión, conforme lo previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás instrumentos internacionales, así como lo expuesto al respecto por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». (*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 Reformativa de los Libros IV.6., Título II, Capítulo II, y Libro IV.8, Título I, Capítulo VII, Sección IV de la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que regula la responsabilidad y sanciones por daños en los

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

espectáculos públicos en el marco de reuniones y manifestaciones públicas” (el “Proyecto”); (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto; y, (iii) consideraciones básicas respecto a los derechos humanos a la libertad de expresión y reunión.

4. 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.

3. Marco para el análisis jurídico

5. El concejal Omar Cevallos Patiño (el “Concejal”), por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-SOCP-2020-0024-O, de 22 de enero de 2020, remitió el Proyecto a la Secretaría General del Concejo (la “Secretaría”) para la revisión establecida en los arts. 12 y 13 de la resolución C-074 del 2016.

6. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-0414-O, de 28 de enero de 2020, la Secretaría remitió el Proyecto a la Comisión indicando: «El proyecto de ordenanza en referencia cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD, así como los de la Resolución de concejo Metropolitano No. C074, es decir, se refiere a una sola materia y contiene exposición de motivos, el articulado que propone y la expresión clara de los artículos que se reformarán con la nueva ordenanza, considerandos constitucionales y legales, disposición general y transitoria. [...] En tal virtud, remito el proyecto de ordenanza en referencia a la comisión bajo su presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en la letra b) del artículo 13 de la Resolución de Concejo Metropolitano No. C074, se sirva incluir en un plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos».

7. En la sesión de la Comisión efectuada el 12 de febrero de 2020 se conoció el Proyecto y se solicitó a la Procuraduría Metropolitana emitir informe jurídico sobre su contenido.

8. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el “Código Municipal”), para lo que es relevante a este Informe establece (i) en el Libro I.2, la organización administrativa; (ii) en el Libro IV.6, las normas de propiedad y espacio público; y, (iii) en el Libro IV. 8, las norma de seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos.

4. Análisis y criterio jurídico

9. 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; (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto; y, (iii) consideraciones básicas respecto a los derechos humanos a la libertad de expresión y reunión

4.1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

10. El art. 226 de la Constitución de la República (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».

11. 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.

12. 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.

13. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito GAD DMQ (el «GAD DMQ»), de conformidad con el art. 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (el “COOTAD”), es competente para regular su organización administrativa interna, a través de acto del Alcalde Metropolitana (art. 90, letra i), COOTAD). Adicionalmente, es competente para regular el uso y ocupación del suelo, el espacio público y, destino y utilización de bienes de dominio público, para lo que puede establecer infracciones y sanciones administrativas (arts. 264 y 266 de la Constitución, 55, letra b) y 84, letra m) del COOTAD).

14. Sobre la base de las competencias mencionadas, el GAD DMQ, a través de su órgano legislativo estableció, entre otras, las infracciones administrativas que constan en los arts. IV.6.135[1], IV.6.136[2], IV.6.137[3], IV.8.60[4], IV.8.61[5] del Código Municipal.

15. El Código Municipal, en el art. I.2.245, establece los sujetos a control por las infracciones administrativas: «Art. I.2.245.- Sujetos de control.- Están sujetos al régimen establecido en este título: a. Las personas jurídicas y las naturales que por cuenta propia o a nombre y representación de terceros, incurran en una acción u omisión calificada como infracción administrativa en el ordenamiento jurídico metropolitano. b. Las personas naturales que promuevan, permitan o provoquen de cualquier modo la actividad, proyecto, actuación o conducta que constituya u origine la infracción administrativa prevista en el ordenamiento jurídico metropolitano. c. Las personas naturales que, ya como dependientes de otra persona natural o jurídica o por cualquier otra vinculación sin relación de dependencia, tienen a cargo por razones de hecho o de derecho el cumplimiento de los deberes y obligaciones previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano. d. Las entidades colaboradoras que incurran en una acción u omisión calificada como infracción

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

administrativa en el ordenamiento jurídico metropolitano».

16. Sobre la base del art. I.2.245 *ibídem*, cuando *el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición corresponda a varias personas conjuntamente, responderían de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.*

17. En ese sentido, las organizaciones que convocaren a manifestaciones, al ser sujetos de control, podrían ser sujetos de procedimientos administrativos sancionadores por las infracciones mencionadas en párrafos anteriores en los casos que se configuren los elementos constitutivos del tipo normativo.

18. En ese orden de ideas, no parecería necesaria la incorporación de los arts. 1 y 3 del Proyecto. No obstante, el GAD DMQ, como quedo anotado, es competente para la emisión del Proyecto al referirse a la regulación del uso y ocupación del suelo, el espacio público y, destino y utilización de bienes de dominio público que se relacionan a la seguridad ciudadana.

19. En adición, respecto al contenido normativo del Proyecto, se debe considerar:

(a) 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;

(b) 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 al DMQ; y,

(c) 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.

20. Una vez referida la competencia del GAD DMQ respecto al Proyecto, sobre los deberes y atribuciones que tiene asignada la Comisión, conviene indicar lo siguiente:

(a) El art. I.1.48 del Código Municipal indica los deberes y atribuciones de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano, concretamente, respecto a la Comisión, indica (énfasis añadido): «Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos necesarios para establecer un sistema de seguridad ciudadana integral y gestión de riesgos en el Distrito. 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».

(b) Esos deberes y atribuciones constituyen las competencias que ejerce la Comisión. En efecto, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

elaborar y proponer proyectos normativos relativos a la seguridad ciudadana y gestión de riesgos en el DMQ;

(c) El Proyecto propuesto se refiere a la seguridad ciudadana, razón por la que la Comisión es la competente para su tratamiento dentro del GAD DMQ y el procedimiento establecido en los cuerpos normativos mencionados anteriormente (COOTAD y Resolución C 074 del 2016);

(d) No obstante lo anterior, el Proyecto también se refiere a regulaciones de uso y ocupación del suelo, que de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, son de competencia de la Comisión de Uso de Suelo; y,

(e) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo, el Proyecto debería ser conocido por la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos y la Comisión de Uso de Suelo previamente a que sea remitido al Concejo Metropolitano.

4.2. Observaciones específicas al Proyecto

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

22. *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:

(a) El Proyecto se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;

(b) En la exposición de motivos se hace una descripción factual de la necesidad del establecimiento de planes de restricción y regulación del número de pasajeros de motocicletas; y,

(c) En los considerandos se hace referencia a las bases constitucionales, legales y reglamentarios que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza.

23. *Segundo*, respecto a los considerandos del Proyecto, se debería observar específicamente lo siguiente:

(a) Se sugiere revisar la conveniencia de mencionar al Código Civil, por no constituir fundamento jurídico necesario para la expedición del Proyecto y por no indicar la norma particular a la que se alude; y,

(b) Se sugiere revisar la conveniencia del penúltimo inciso sobre la base de la afirmación realizada en el apartado anterior sobre los sujetos de control establecidos en el art. I.2.245 del Código Municipal.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

24. *Tercero*, sobre los artículos del Proyecto, conviene observar:

(a) En relación con lo indicado en el párrafo 18 del Informe, 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, me permito sugerir que se revise la conveniencia de mantener los arts. 1 y 3 del Proyecto;

(b) Por un asunto de técnica legislativa, sería conveniente:

(i) Modificar el texto de los artículos propuestos, eliminado la indicación de reforma a la que se alude, basta que ello conste en el título del Proyecto; y,

(ii) Sustituir el texto del art. 2 del Proyecto, por uno que considere a los sujetos de control establecidos en el art. I.2.245 del Código Municipal (una remisión).

4.3. Consideraciones básicas sobre derechos humanos a la libertad de expresión y reunión

25. En atención a lo indicado en los apartados anteriores, las consideraciones de los derechos humanos a la libertad de expresión y reunión, son meramente referenciales y pretenden brindar contexto normativo al Proyecto.

26. Sobre el derecho humano a libertad de expresión, se debe considerar que, la libertad de expresión se reconoce como un derecho humano por el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

27. De igual manera, la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a la libertad de expresión en su art. 13, que establece: «Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección».

28. En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el art. 19 indica: «1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

29. Por su parte, a nivel de la Constitución, el derecho a la libertad de expresión se encuentra plasmado a lo largo de su texto, tanto como garantía y derecho perteneciente a cualquier persona. Específicamente el art. 66, núm. 6, establece el derecho a opinar y expresar el pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones. El art. 18, reconoce el derecho de toda persona a busca, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa sobre los hechos, acontecimientos y procesos de interés general.

30. A modo ilustrativo, la Corte Constitucional de nuestro país, respecto al derecho a la libertad de expresión indicó (énfasis añadido): «El derecho a la libertad general de acción como libertad negativa, comprende prima fase el derecho de hacer u omitir lo que quiera, en el caso del derecho a la libertad de expresión y de prensa, e incluso el derecho de poder expresar frases ofensivas, discriminatorias, así como a develar públicamente actos íntimos que afecten el honor, la honra y el núcleo esencial que es el buen nombre, hechos que sin duda afectarían los derechos de los demás. Sin embargo, dado que esta libertad no es absoluta y debe armonizarse con la exigencia de otros derechos, por ejemplo el derecho a la honra y el buen nombre (artículo 66 numeral 18 de la Constitución de la República del Ecuador), puede ser restringida por el legislador, quien legítimamente puede imponer una norma restrictiva de esa libertad de prensa. Los derechos no son absolutos, sino que se relativizan respecto de otros, así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen de forma expresa las siguientes limitaciones: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Es claro que estas normas hacen referencia a establecer las áreas hasta donde debe llegar la libertad de información, como es el caso del derecho a la intimidad y la información, que por seguridad del Estado deben ser autorizadas mediante ley».[6]

31. Por otro lado, el derecho humano a la reunión, se reconoce como un derecho humano por el art. 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala: «Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas».

32. De igual manera, la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce al derecho a la reunión en su art. 15, que establece: «Artículo 15. Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás».

33. En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el art. 21 indica: «Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás».

34. Por su parte, a nivel de la Corte Constitucional el derecho a la reunión se encuentra plasmado

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

tanto como garantía y derecho perteneciente a cualquier persona: Específicamente, el art. 66, núm. 13, reconoce el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

35. Sobre la base de lo indicado, en la delimitación de su contenido, el Proyecto deberá observar a lo largo de su texto el núcleo duro de cada uno de los derechos humanos aludidos.

5. Conclusiones

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

(a) El GAD DMQ es competente para la emisión del Proyecto, por tratar asuntos de regulación del uso y ocupación del suelo, el espacio público y, destino y utilización de bienes de dominio público que se relacionan a la seguridad ciudadana;

(b) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto debería ser conocido por la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos y la Comisión de Uso de Suelo;

(c) Las infracciones establecidas en el Código Municipal podrían ser cometidas por los sujetos de control a los que se refiere el art. I.2.245. Así, las organizaciones que convocaren a manifestaciones podrían ser sujeto de procedimientos administrativos sancionadores por las infracciones administrativas establecidas en el Código Municipal, si se adecúan al tipo, sin necesidad de ajustes normativos en la materia;

(d) En relación con lo indicado, 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, se recomienda revisar la conveniencia de mantener los arts. 1 y 3 del Proyecto; y,

(e) Se estima conveniente observar las recomendaciones del apartado 4.2 y el contexto normativo del apartado 4.3 de este Informe.

37. Suscribo en la calidad invocada.

[1] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: «Art. IV.6.135.- De las infracciones leves y su sanción.- Cometerán infracción administrativa leve, y serán sancionados con una multa equivalente al treinta por ciento (30%) de un salario básico unificado, quienes: 1. Incumplan las obligaciones respecto al uso y cuidado de las aceras, detalladas en el artículo IV.6.107 de este Capítulo. 2. Ocasionen daños a la condición física de las aceras, bordillos y parterres, de manera accidental y no provocada. 3. No informen a la Administración Zonal que se ha autorizado la realización de obras de expresión de arte alternativa, escrita o simbólica, en la fachada o cerramiento de su predio. 4. No reparen los daños provocados accidentalmente, o por accidente de tránsito sin infracción de la ley, a un espécimen del arbolado público. 5. Ubiquen cualquier tipo de elemento extraño en el tronco o ramas del árbol. 6. Pintan los árboles con cualquier material o

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

sustancia. La reincidencia en el cometimiento de una infracción leve se la considerará como grave».

[2] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: «Art. IV.6.136.- De las infracciones graves y su sanción: Cometerán infracción administrativa grave, y serán sancionados con una multa equivalente a dos (2) salarios básicos unificados, quienes: 1. Incurran en las prohibiciones respecto del uso, intervenciones y usufructo de las aceras previstas en el artículo IV.6.108 de este Capítulo. 2. No hayan obtenido autorización excepcional para el uso y ocupación de una acera, de conformidad con lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo IV.6.106 de este Capítulo. 3. No realicen las obras de restitución de las aceras a su estado original. 4. Realicen alteraciones a la superficie de pintura de fachada con rayados, pintas, u otros, con cualquier tipo de material, así como quienes promuevan la colocación de afiches y demás elementos de carácter electoral. 5. Incurran en las prohibiciones detalladas en los literales c) y d) del artículo IV.6.118 del presente Capítulo, sobre el uso de la superficie de fachadas y cerramientos. 6. Incurran en las prohibiciones establecidas en el artículo IV.6.124 del presente Capítulo, respecto de la preservación del arbolado público. 7. Talen un ejemplar arbóreo sin el respectivo permiso, para la ejecución de un proyecto de construcción. 8. Realicen obras de infraestructura en la calzada sin la respectiva autorización municipal. 9. Ejecuten obras en aceras, fachadas, cerramientos o mantenimiento del arbolado público sin sujetarse a las reglas técnicas aplicables. La reincidencia en el cometimiento de una infracción grave se la considerará como muy grave».

[3] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: «Art. IV.6.137.- De las infracciones muy graves y su sanción.- Cometerán infracción administrativa muy grave, y serán sancionados con una multa equivalente a cuatro (4) salarios básicos unificados, quienes: 1. No den cumplimiento, dentro del plazo estipulado, con las actas de verificación para ejecutar obras de mantenimiento o rehabilitación en aceras, emitidas por la Agencia Metropolitana de Control. 2. Afecten, eliminen y/o destruyan por accidente de tránsito con infracción de la ley, un ejemplar del arbolado público urbano y/o arbolado incluido en el inventario patrimonial. 3. Incurran en la prohibición establecida en el literal a) del artículo IV.6.118 de este Capítulo, relativa a las prohibiciones sobre el uso de la superficie de fachadas y cerramientos. Además constituirán infracción administrativa muy grave, todas las infracciones establecidas en el artículo anterior que se cometieren en áreas y bienes patrimoniales, arbolado patrimonial incluido en el inventario, zonas turísticas y áreas especiales definidas como tales por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. La reincidencia en el cometimiento de una infracción muy grave será sancionada con una multa equivalente a ocho (8) salarios básicos unificados».

[4] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: «Art. IV.8.60.- Uso indebido de espacios públicos.- El uso de espacios públicos sin la correspondiente autorización, o que rompa las prohibiciones que se establecen al respecto, será sancionado con una multa de cien dólares, que se duplicará en caso de reincidencia, y con la demolición de cualquier construcción que se hubiere realizado en bienes de dominio público, sin contar con la correspondiente autorización».

[5] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: «Art. IV.8.61.- Cierre de vías.- El cierre de vías o la instalación de casetas o puestos de control sin la autorización de la Alcaldía Metropolitana o la Administración Zonal respectiva o sin que exista emergencia debidamente comprobada, se sancionará con multa de quinientos dólares para el responsable».

[6] Corte Constitucional para el período de transición, Resolución Nro. 0017-07-TC, Sentencia Nro. 047-15-SIN-CC del Caso Nro. 0009-12-IN

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0823-O

Quito, D.M., 12 de marzo de 2020

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-0732-O

Anexos:

- RESOLUCION 003-CSC-2020.PDF

- OFICIO-0414-O ANEXO-003-CSC-2020.PDF

Copia:

Señor

Bernardo Abad Merchan

Concejal Metropolitano