

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3416-O y la resolución Nro. 004-CDR-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-2020-3416-O, de 3 de octubre de 2020, y la resolución Nro. 004-CDR-2020, a requerimiento de la Comisión de Deporte y Recreación (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; art. 13, letra c de la resolución No. C-074, de 8 de marzo de 2016; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; 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 (el «Requerimiento»): «[...] remita un informe técnico y/o legal, de acuerdo a sus competencias, sobre el proyecto de “Ordenanza reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que incorpora medidas de prevención a aplicarse en los espectáculos deportivos».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que incorpora medidas de prevención a aplicarse en los espectáculos deportivos» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

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. La evaluación del mérito,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión.

3. Marco para el análisis jurídico

5. La Constitución de la República, en el art. 238, establece que los gobiernos autónomos descentralizados («GADs») gozan de autonomía política, administrativa y financiera. En concordancia, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), en el art. 5, determina que la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

6. 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 II.4, Título I, regula, dentro del ámbito de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), la organización y realización de espectáculos deportivos masivos.

7. En particular, sobre la circunstancias de excepción devenida del coronavirus SARS-CoV-2 causante del COVID-19 («COVID-19»), por ser parte del fundamento del Proyecto, en lo relevante, conviene considerar:

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») calificó como pandemia a la situación de emergencia en salud pública provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19»);
- Por medio de la resolución Nro. A-020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central; y,
- La crisis sanitaria mundial originada por el COVID-19 ha motivado la adopción de medidas transitorias y urgentes por parte de la comunidad internacional y, por parte de las autoridades nacionales y locales, con el objeto de mitigar los riesgos a la salud pública, enfrentar temas sociales y económicos, y en lo pertinente, preparar a las distintas unidades territoriales para la transición hacia nuevas condiciones en función de la evolución de la pandemia.

8. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0395-O, de 28 de septiembre de 2020, el concejal Santiago Guarderas, presentó el Proyecto a la Secretaría General del Concejo Metropolitano (la «Secretaría»).

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3371-O, de 30 de septiembre de 2020,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

la Secretaría efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto y, lo remitió a conocimiento de la Comisión.

4. Análisis y criterio jurídico

10. 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

11. 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».

12. 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.

13. 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.

14. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,

- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, adicionalmente, el previsto, en lo relevante, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

4.1.1. En relación con la competencia del GAD DMQ para la organización y realización de espectáculos deportivos masivos

15. El art. 226 de la Constitución de la República («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».

16. 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.

17. 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.

18. Con ese contexto, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito GAD DMQ (el «GAD DMQ»), tiene la competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo dentro de su territorio, de conformidad con los arts. 266 y 264 núm. 2 de la Constitución; 55 letra b, 84 letra c y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»); y, 2 núm. 1, 8 núm. 4, la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

19. Por otro lado, el COOTAD, en el art. 491, dentro de los impuestos cuyo sujeto activos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

son los GADs municipales o metropolitanos, prevé el impuesto a los espectáculos públicos, determinando como su base imponible, de acuerdo al art. 543 *ibídem*, la venta de entradas.

20. Sobre la base de ese contexto, el GAD DMQ, regula en el Libro II.4, Título I, dentro del ámbito de sus competencias, la organización y realización de espectáculos deportivos masivos.

21. La competencia para la organización y realización de espectáculos públicos se ejerce con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo (énfasis añadido): «Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones».

22. El Proyecto, por su objeto, se refiere únicamente a temas vinculados a la organización y realización de espectáculos deportivos masivos, en especial, el manejo de su boletaje.

4.1.2. En relación con la Comisión de Deporte y Recreación

23. 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.

24. 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-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

25. En ese sentido, 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.

26. Dentro del Eje social, el Código Municipal, en el art. I.1.4, enlista a las siguientes comisiones permanentes: (i) Comisión de Salud; (ii) Comisión de Educación y Cultura; (iii) Comisión de Deporte y Recreación; (iv) Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social; y, (v) Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos.

27. En particular, el art. I.1.48 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en particular, sobre la Comisión de Deporte y Recreación establece lo siguiente (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 Deporte y Recreación: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para el desarrollo deportivo y recreacional de la población del Distrito con la finalidad de promover un estilo de vida sana y de calidad».

28. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará 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).

29. El objeto del Proyecto, de acuerdo con el primer artículo no numerado del Capítulo I del Título I es, regular medidas a adoptarse en espectáculos deportivos masivos que se realicen en el Distrito Metropolitano de Quito, en relación al lugar en el que se

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

desarrollarían. Adicionalmente, el Proyecto, incorpora, por medio de su art. 2, disposiciones normativas para regular el boletaje electrónico en esta clase de espectáculos.

30. Con ese contexto, por el objeto del Proyecto y las regulaciones que busca implementar, la Comisión tiene competencia, en lo relevante, para procesar el Proyecto, como en efecto, lo viene realizando.

4.2. Observaciones específicas al Proyecto

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

32. De conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

33. El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer las normas incorporarían medidas de prevención a aplicarse en los espectáculos deportivos.

34. 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 debería considerar, en lo pertinente, en relación con el Proyecto, lo que sigue:

35. *Primero*. Como aspectos generales que atañen a todo el Proyecto, deberían requerirse informes técnicos de los órganos competentes en relación con el control del boletaje, a saber, de las Direcciones Metropolitanas Tributaria e Informática.

36. En específico, (i) de la Dirección Metropolitana Tributaria, para el control del boletaje y posterior determinación del impuesto previsto para los espectáculos públicos, considerando, particularmente, las normas generales para la emisión de facturas electrónicas por parte de los sujetos pasivos que contraten, promuevan o administren la prestación de espectáculos públicos, establecidas por el Servicio de Rentas Internas (resolución Nro. 460, publicada en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 72, de 5 de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

septiembre de 2017; y, (ii) de la Dirección Metropolitana Informática sobre la capacidad técnica de implementación por parte del GAD DMQ, con las verificaciones debidas de acuerdo al régimen jurídico aplicable.

37. *Segundo.* En relación con el título del Proyecto y del que sería el Libro V.2, por su objeto y ámbito, convendría efectuar la inclusión de la palabra «masivos» después de la palabra «deportivos». A modo ilustrativo, si se considera esta recomendación, el título del Proyecto y del Libro V.2 serían:

- «ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA MEDIDAS DE PREVENCIÓN A APLICARSE EN LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DEPORTIVOS MASIVOS»; y,
- «LIBRO V.2 MEDIDAS DE PREVENCIÓN A APLICARSE EN LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DEPORTIVOS MASIVOS».

38. *Tercero.* En relación con el art. 1 del Proyecto:

(a) El Libro V del Código Municipal fue incorporado por medio de la Ordenanza Metropolitana Nro. 010-2020 «Reformativa al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora el Libro V “Del Eje para hacer frente a la crisis sanitaria, social y económica generada por el coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19”»;

(b) En el artículo no numerado tercero del Capítulo I del Título I del Libro V.1 se estableció que tiene una temporalidad limitada en el tiempo y, permanecerá vigente hasta que el Concejo Metropolitano de Quito lo determine;

(c) En ese sentido, se entendería que las modificaciones que se efectúen del Libro V del Código Municipal tienen una duración limitada en el tiempo, devenida por las circunstancias de excepción producidas por el COVID-19;

(d) Por técnica legislativa:

- En el artículo no numerado tercero letra a del Capítulo I del Título I del Libro V.2, debería sustituirse la palabra «adoptar» por «cumplir»; y,
- En el artículo no numerado único del Capítulo IV del Título I del Libro V.2, convendría sustituir el inciso segundo por el siguiente texto: «No podrán ingresar al escenario deportivo aquellos espectadores que presenten temperatura superior a 37.5 grados centígrados».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

39. *Cuarto.* En relación con el art. 2 del Proyecto, sería oportuno contar con el criterio técnico de la Dirección Metropolitana Tributaria, para el control del boletaje y posterior determinación del impuesto previsto para los espectáculos públicos, considerando, particularmente, las normas generales para la emisión de facturas electrónicas por parte de los sujetos pasivos que contraten, promuevan o administren la prestación de espectáculos públicos, establecidas por el Servicio de Rentas Internas (resolución Nro. 460, publicada en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 72, de 5 de septiembre de 2017) y demás aplicables.

40. *Quinto.* En relación con la disposición transitoria, convendría, por técnica legislativa y por la organización interna del GAD DMQ, en particular, de la Administración General, modificar su texto. A modo ilustrativo, se propone el siguiente: «Disposición General.- Encárguese a la Administración General, por medio de las Direcciones Metropolitana competentes, establecer las medidas necesarias que se justifiquen en función de la Ordenanza; y, coordinar las acciones que se requieran con los demás niveles de gobierno, entes y órganos competentes».

5. Conclusiones

41. 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 en general, siendo conveniente revisar el apartado 4.2, en relación con disposiciones normativas específicas del Proyecto, particularmente:

- Considerar la modificación del título del Proyecto y del Libro V.2;
- Evaluar las recomendaciones en relación con los artículos que se incorporan en el Libro V.2 del Código Municipal; y,
- Requerir los informes técnicos los órganos competentes del GAD DMQ.

(b) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Deporte y Recreación; y,

(c) En función de lo expuesto en este Informe, el Proyecto observaría el régimen jurídico aplicable, por lo que, de estimarlo procedente, la Comisión de Deporte y Recreación podrá ponerlo en conocimiento del Concejo Metropolitano luego de las discusiones que se originen en el seno de las sesiones que correspondan.

42. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2550-O

Quito, D.M., 06 de octubre de 2020

los órganos competentes del GAD DMQ.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3416-O

Anexos:

- proyecto_de_ordenanza_reformatoria_espectáculos_deportivos_.pdf
- resolucion-005.pdf

Copia:

Señor Doctor
Mario Clemente Granda Balarezo
Concejal Metropolitano