

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2285-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2022

**Asunto:** Informe Jurídico sobre el proyecto de Ordenanza metropolitana de la prevención y atención integral del fenómeno biopsicosocial y económico del uso y consumo de alcohol, tabaco, otras drogas y demás sustancias sujetas a fiscalización.

Señor Abogado  
Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3070-O de 02 de junio de 2022, mediante el cual la Secretaría General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 018-CSA-2022 de la Comisión de Salud, emitida en la sesión ordinaria desarrollada el día jueves 26 de mayo de 2022 en la cual resolvió lo siguiente: "(...) *habiéndose procesado aportes, observaciones y sugerencias que fueron planteadas por los señores Concejales miembros de esta Comisión Permanente de Salud, funcionarios metropolitanos, acreditado a silla vacía en las mesas de trabajo legal y debidamente convocadas para la construcción de esta normativa, en virtud de lo cual los miembros de esta Comisión, acuerdan como texto final, la presente versión del proyecto de: "ORDENANZA METROPOLITANA DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL FENÓMENO BIOPSIOSOCIAL Y ECONÓMICO DEL USO Y CONSUMO DE ALCOHOL, TABACO, OTRAS DROGAS Y DEMÁS SUSTANCIAS CATALOGADAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN"* requiriendo en el término de cinco (5) días, contados desde la notificación de la presente resolución, el informe técnico de la Secretaría Metropolitana de Salud e informe jurídico de la Procuraduría Metropolitana."; manifiesto lo siguiente:

### 1. Competencia

Es competente para emitir el presente documento, el suscrito Subprocurador de Asesoría Jurídica, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00019/SV de 17 de marzo de 2022, número 1; al amparo de lo establecido en los artículos 49, 69, número 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con la letra d) del artículo 1 y artículo 2 de la Resolución No. AQ-011-2022 de 16 de marzo de 2022 suscrita por el señor Alcalde Metropolitano.

### 2. Antecedentes

**2.1.** El 02 de junio de 2022, mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2101-O, la Procuraduría Metropolitana en relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3070-O, manifestó lo siguiente: "(...) *al existir una diferencia manifiesta entre el nombre del proyecto de ordenanza referido en la Resolución No. 018-CSA-2022; y aquel que consta en el documento adjunto mencionado, solicito amablemente se sirva aclarar si existe un equívoco en lo remitido a esta Procuraduría Metropolitana y se remita el documento correcto o en su defecto confirme el contenido del Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3070-O*". (Énfasis añadido).

**2.2.** El 06 de junio de 2022, con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3126-O la Secretaría General del Concejo Metropolitano señaló lo siguiente: "(...) *En alcance al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3070, mediante el cual se notificó la Resolución No. 018-CSA-2022, por este medio, se remite el texto correspondiente del proyecto "ORDENANZA METROPOLITANA DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL FENÓMENO BIOPSIOSOCIAL Y ECONÓMICO DEL USO Y CONSUMO DE ALCOHOL, TABACO, OTRAS DROGAS Y DEMÁS SUSTANCIAS CATALOGADAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN"*", para su

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2285-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2022

correspondiente análisis y criterio". (Énfasis añadido).

2.3. El 08 de junio de 2022, con Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2176-O la Procuraduría Metropolitana manifestó lo siguiente: "(...) una vez que mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3126-O remitió el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL FENÓMENO BIOPSIOSOCIAL Y ECONÓMICO DEL USO Y CONSUMO DE ALCOHOL, TABACO, OTRAS DROGAS Y DEMÁS SUSTANCIAS CATALOGADAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN" la Procuraduría Metropolitana queda en atenta espera del informe técnico solicitado a la Secretaría Metropolitana de Salud, que servirá como insumo para la elaboración del informe jurídico solicitado por la Comisión de Salud dentro del trámite de la referida ordenanza".

2.4. El 08 de junio de 2022, mediante Oficio Nro. GADDMQ-SS-2022-1324-OF, la Secretaría de Salud manifestó lo siguiente: "(...) comunico a usted que, mediante Oficio Nro. GADDMQ-SS-2022-1307-OF de 07 de julio de 2022, remitido al Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, **se envió el Informe Técnico** sobre el proyecto de "Ordenanza metropolitana de la prevención y atención integral del fenómeno biopsicosocial y económico del uso y consumo de alcohol, tabaco, otras drogas y demás sustancias catalogadas sujetas a fiscalización"; mismo que adjunto para su conocimiento y trámite respectivo". (Énfasis añadido).

Además, el referido informe técnico concluye lo siguiente: "La Secretaría de Salud, con base en los aspectos técnicos analizados y comparados con el texto del proyecto de ordenanza, objeto de análisis del presente informe técnico, **considera pertinente y necesario** que el Pleno del Concejo Metropolitano de Quito conozca y trate el Proyecto de "Ordenanza Metropolitana de la Prevención y Atención Integral del Fenómeno Biopsicosocial y Económico del Uso y Consumo del Alcohol, Tabaco, Otras Drogas y Demás Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización"; para lo cual **se solicita respetuosamente a la Comisión Permanente de Salud acoger las sugerencias, aportes y observaciones expresados y sustentados técnicamente en el presente informe técnico. Todo esto, en virtud de dar viabilidad ejecutiva para la implementación de lo establecido en la Ordenanza Metropolitana**, por parte del Ejecutivo Metropolitano, una vez que la misma haya sido aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito". (Énfasis añadido).

### 3. Análisis

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

3.2. La actuación administrativa se somete a la Constitución de la República, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a la jurisprudencia aplicable, de acuerdo al Principio de Juridicidad previsto en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo.

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

3.4. Es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, entre otros: 1) "Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley." de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 264 (número 7) y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 55 (letra g.) y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2285-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2022

3.5. A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, de acuerdo con el número 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.6. Los principios para la aplicación de la “*Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización*” son: (i) Garantía y Defensa de Soberanía. (ii) Corresponsabilidad. (iii) Intersectorialidad. (iv) Participación ciudadana. (v) Inclusión. (vi) Interculturalidad. (vii) Desconcentración.- La formulación e implementación de la política pública se desarrollará de manera desconcentrada, con enfoque territorial y con apoyo de los gobiernos autónomos descentralizados; y, (viii) Descentralización, conforme consta en su artículo 4.

3.7. A efectos de la prevención y atención integral del uso y consumo se consideran: (i) “*Drogas*”, las siguientes: a) Todas las bebidas con contenido alcohólico; b) los cigarrillos y otros productos derivados del tabaco; c) las sustancias estupefacientes, psicotrópicas y medicamentos que las contengan; d) las de origen sintético; y, f). las sustancias de uso industrial y diverso como: pegantes, colas y otros usados a modo de inhalantes. Por otro lado, (ii) “*las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización*” se clasifican en a) Estupefacientes; b) Psicotrópicos; c) precursores químicos; y, d) sustancias químicas específicas, de acuerdo al anexo normativo correspondiente, de conformidad con el tenor literal del artículo 6 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización.

3.8. La prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas, es el conjunto de políticas y acciones prioritarias y permanentes a ser ejecutadas por el Estado, las instituciones y personas involucradas. Dentro del cual, los gobiernos autónomos descentralizados, en alineación a las políticas emitidas por el Comité Interinstitucional, y en el ámbito de sus competencias, implementarán: i) planes, ii) programas y iii) proyectos destinados a la prevención integral, con especial atención a los grupos de atención prioritaria y vulnerables en el marco del sistema de protección integral, dentro del cual, se encuentra prevista la entrega de reconocimientos honoríficos anuales a los establecimientos públicos y privados, personas jurídicas y organizaciones sociales, que dentro de su ámbito de acción, hayan implementado las mejores campañas de concienciación para la prevención y erradicación del consumo de sustancias en función de lo señalado en el artículo 7 *ibidem*.

3.9. Ahora bien, la referida prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas, a su vez se subdivide en diversos ámbitos con implicaciones directas para los gobiernos autónomos descentralizados, entre los que se encuentran los siguiente: i) **Ámbito educativo**, La Autoridad Educativa Nacional desarrollará políticas y ejecutará programas en todos sus niveles y modalidades, cuyos enfoques y metodologías pedagógicas participativas se encaminen a la formación de la conciencia social y personalidad individual para prevenir el uso y consumo de drogas. Para ello el ministerio podrá convocar espacios consultivos con el fin de articular la participación de la comunidad educativa, participación interinstitucional e intersectorial y de los gobiernos autónomos descentralizados. ii) **Ámbito comunitario-familiar**, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ejecutarán las políticas, programas y actividades en el ámbito de sus competencias sobre la prevención del uso y consumo de drogas, enfocadas a la sensibilización y orientación de la comunidad urbana y rural. iii) **Ámbito cultural**, dentro del cual, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, impulsarán el acceso masivo a actividades culturales, deportivas y recreacionales en los diferentes espacios comunitarios. iv) **Ámbito comunicacional y de información**, La entidad encargada de la materia de drogas y los gobiernos autónomos descentralizados, deberán coordinar la ejecución, de forma individual o conjunta, bajo los lineamientos del Comité Interinstitucional, campañas de prevención del consumo de todo tipo de drogas aprovechando las tecnologías de la información y comunicación, de acuerdo con los artículos 9, 12, 13 y 14 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2285-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2022

Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización.

**3.10.** Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente, tal y como lo señala el artículo 166 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**3.11.** Para ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades, las empresas públicas gozarán de capacidad asociativa, entendida ésta como la facultad empresarial para asociarse en consorcios, **alianzas estratégicas**, la conformación de empresas de economía mixta, constituir subsidiarias, adquirir acciones y/o participaciones en empresas nacionales y extranjeras y en general optar por cualquier otra figura asociativa que se considere pertinente conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

**3.12.** Toda persona jurídica o natural, que habite, visite, resida temporalmente o se encuentre de tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito está sujeta a la prohibición vender, promocionar o distribuir, de forma pública o privada, sustancias psicotrópicas, inhalantes, tabacos, bebidas alcohólicas, o adictivas, productos tóxicos y objetos que pongan en riesgo la integridad, la salud y la vida de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con la letra f) del artículo 933 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

**3.13.** En el Distrito Metropolitano de Quito, recientemente se encuentra prohibido el expendio y consumo de todo tipo de bebidas alcohólicas, incluso aquellas consideradas de moderación, en el espacio público, conforme se desprende del artículo (... 29) de la Ordenanza Metropolitana No. 035-2022 sancionada el 03 de junio de 2022.

**3.14.** El Alcalde Metropolitano emitió la “Guía que contiene el procedimiento para la suscripción, registro, seguimiento y custodia de los convenios del MDMQ” mediante Resolución A 0009 de 23 de agosto de 2013.

#### 4. Pronunciamiento

Dejando a salvo el hecho de que la Secretaría de Salud emitió informe técnico con una viabilidad condicionada a que la Comisión Permanente de Salud acoja sus sugerencias, aportes y aportaciones, la Procuraduría emite criterio jurídico respecto del *proyecto de: “ORDENANZA METROPOLITANA DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL FENÓMENO BIOPSIICOSOCIAL Y ECONÓMICO DEL USO Y CONSUMO DE ALCOHOL, TABACO, OTRAS DROGAS Y DEMÁS SUSTANCIAS CATALOGADAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN”* en los siguientes términos.

Respecto de los principios que constan en el proyecto de ordenanza de la referencia los mismos difieren de aquellos contenidos en el artículo 4 de la “Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización”. Por tanto, se encuentra que la inclusión de principios diversos podría provocar un régimen alterno al de rango normativo superior, por lo que se sugiere su adecuación al régimen de la referida norma.

Por otro lado, el proyecto normativo contiene en diversas ocasiones el término “rector” asimilándose a diversas instituciones municipales. Sin embargo el término “rectoría” es privativo para el ejecutivo a través de las diversas Carteras de Estado, sugiriéndose que dicho término sea remplazada por “institución a cargo del área competente o quien hiciera sus veces” según sea el caso, esto de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador.

Adicionalmente, en el artículo innumerado relativo a “Garantía de Derechos” se incluyen derechos contenidos en la Constitución de la República en sus artículos 11.3, 16, 26, 32, 66.4; y, 76, por que su inclusión en el proyecto de ordenanza se encuentra repetitivo, sugiriéndose su eliminación.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2285-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2022

Ahora bien, en la Sección III del Capítulo del proyecto de la ordenanza se hace referencia a alianzas estratégicas. Sin embargo, la señalada figura en los términos del artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas es una figura de uso reservado para estas personas jurídicas, por lo que sugiere su eliminación. En cuanto a la suscripción de convenios sencillamente se sugiere su remisión directa a la “*Guía que contiene el procedimiento para la suscripción, registro, seguimiento y custodia de los convenios del MDMQ*” mediante Resolución A 0009 de 23 de agosto de 2013.

Finalmente, con carácter estrictamente formal se sugiere definir el término “extramural” utilizado en diversas ocasiones, por cuanto no se entiende su pertinencia en el texto.

La Procuraduría Metropolitana, emite el presente criterio, únicamente en relación de aspectos jurídicos, sin que el mismo constituya autorización o conformidad al respecto, más aún tomando en cuenta el carácter condicional del informe técnico remitido por a Secretaría de Salud, cuyas observaciones habrán de analizarse y en su caso acogerse por la Comisión Permanente de Salud.

Adjunto sírvase encontrar el proyecto de ordenanza con las observaciones realizadas por esta Procuraduría Metropolitana.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Debidamente autorizado.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

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

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-3070-O

Anexos:

- resol\_no\_018-csa\_2022-05-26-signed.pdf  
- Proyecto\_de\_ordenanza\_metropolitana\_de\_adicciones\_versiOñn\_PM.docx

Copia:

Señora Doctora  
Brith Catherine Vaca Chicaiza  
**Vicealcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito**  
**DESPACHO CONCEJAL VACA CHICAIZA BRITH CATHERINE**

Señor Magíster  
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2285-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2022

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Christian Eugenio Cacciani Cuesta	cc	PM-ASE	2022-06-13	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-06-15	



Firmado electrónicamente por:  
**MARCELO SANCHEZ**  
**MONTENEGRO**

