

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

Asunto: Proyecto de Ordenanza Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que incorpora el Título VII del Libro II. 5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito de la Prevención, Protección de Derechos e Inclusión Social de las Personas Habitantes de Calle (Informe de Comisión Nro. IC-CIG-2022-005)

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

De mi consideración:

El 08 de noviembre de 2022, se llevará a cabo la sesión ordinaria No. 254 del Concejo Metropolitano, debatiendo, en primer debate, el Proyecto de Ordenanza Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que incorpora el Título VII del Libro II. 5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito de la Prevención, Protección de Derechos e Inclusión Social de las Personas Habitantes de Calle (Informe de Comisión Nro. IC-CIG-2022-005). Al respecto, me permito remitir las siguientes observaciones:

1. En la Exposición de Motivos se hace referencia a los resultados obtenidos por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) en cuanto a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (EMEMDU) Pobreza y Desigualdad, señalando que fueron publicados en julio “*del presente año (2021)*”. Al existir un error en lo que respecta al año, se debe modificar por: “*julio del 2021*”.

2. El Patronato Municipal San José, emitió el “*Diagnóstico Situacional de Personas Habitantes de Calle*” del año 2022, por lo que, se sugiere eliminar las referencias del Diagnóstico del año 2019 realizado por la Red Interinstitucional y Protección a Personas Habitantes de Calle del Distrito Metropolitano de Quito.

3. En este mismo sentido, se recomienda incorporar el siguiente texto:

“El Diagnóstico Situacional de Personas Habitantes de Calle del año 2022, elaborado por la Unidad Municipal Patronato San José, concluye que con el proceso de levantamiento de información logramos identificar que la mayoría de las personas habitantes de calle que residen en el DMQ a 2022, corresponde a hombres (89%),

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

mestizos (78,3%), adultos (64,4%) y jóvenes (22,3%), de nacionalidad ecuatoriana (79,4%), oriundos de diferentes provincias del país (45%), solteros (63,2%), con nivel de instrucción que no supera la primaria (48,7%). Sin embargo, la mayoría (90%), domina la habilidad para leer y escribir.

Esta población se localiza en las nueve administraciones zonales del DMQ, con una mayor concentración en la Manuela Sáenz (57,1%), seguida por la Zona Eloy Alfaro (16%) y luego, La Delicia (7,9%). Este dato, sin embargo, refleja su localización al momento del abordaje, puesto que, en contraste, el lugar de mayor concentración de esta población para realizar sus actividades económicas y medios de subsistencia se distribuye por igual en los sectores Norte (31%), Centro (32%) y Sur (35%). Además, la mayoría de ellos (45,4%) reporta vivir en calle menos de 2 años y que pernoctan, sobre todo, en el espacio público, es decir, parques, plazas, portones de iglesia, veredas, entre otras.

Además, entre las principales condiciones y situaciones en las que se encuentran las personas habitantes de calle se reconocieron la salud, las socio-económicas y las de compañía.

En lo referente a salud, se identificó que el 10% de las personas habitantes de calle presenta sintomatología psicótica o demencial que requiere de atención psicológica y psiquiátrica; que al menos el 18% se encuentran en situación de discapacidad, sobre todo, física (40%) y el 2%, posee carné.

Además, las tres cuartas partes (75%) consumen algún tipo de sustancia, de las cuales al menos el 50% reporta un consumo grave o crónico; lo que nos permite sospechar que existe una alta prevalencia de patología dual y finalmente, se logró reconocer que solo el 18% utiliza métodos anticonceptivos, principalmente el preservativo.

Por otro lado, en lo referente a la condición socioeconómica de las personas habitantes de calle, se identificó que la mayoría se dedica, principalmente, a la mendicidad (37%) y al reciclaje en la fuente (28%), aun cuando recurren a varios medios de subsistencia a la vez y logran percibir menos de 22 dólares a la semana (55%), lo que significa que se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza o indigencia. Además, se han dedicado a estas actividades hace menos de 2 años (53%), dato que concuerda con el inicio de la crisis económica en Ecuador por la pandemia por Covid-19.

Adicionalmente, se identificó que al menos el 19% de las personas habitantes de calle posee animales, principalmente perros (95%), con quienes establecen fuertes vínculos afectivos. A la par, les sirven para la protección, la compañía y como fuente de calor en las noches.

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

Finalmente, se indagó sobre las respuestas actuales que procuran atender a las personas habitantes de calle, reconociendo la dificultad para articular servicios que promuevan una protección y restitución completa de los derechos de esta población, que se enmarcan en la calidad, cobertura y protocolo de servicios interinstitucionales. Del mismo modo, en la naturaleza del fenómeno de habitabilidad en calle, que genera condiciones que impiden la adherencia a procesos de autonomía y calidad de vida.”

4. Se sugiere eliminar de la Exposición de Motivos las definiciones de *personas con experiencia de vida en calle y habitantes de calle* e incorporarlas en el Artículo Innumerado 4.

5. Es necesario revisar la redacción de la Exposición de Motivos toda vez que existen párrafos e ideas inconclusas.

6. En los Considerandos se recomienda añadir artículos que se relacionen con el uso y consumo de drogas como un problema de salud pública, tales como: La Constitución de la República del Ecuador (Artículo 364), Ley Orgánica de Salud (Artículos 3, 4, 7, 14 y 38) y 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 (Artículos 7, 16 y 20).

7. Se sugiere reemplazar los literales c), d) y e) del artículo innumerado 2 por los siguientes textos: “c) *Definir e implementar, en corresponsabilidad social, políticas y estrategias para prevenir la problemática de habitabilidad en calle dentro del DMQ;* d) *Garantizar de manera integral los derechos de las personas y comunidades habitantes de calle que, debido a esta situación, son víctimas de distintas formas de violencia, discriminación y exclusión social, en el DMQ;* y, e) *Promover procesos de participación activa de las personas y comunidades habitantes de calle a través de estrategias diferenciadas y pedagógicas que aseguren que sus opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta e implementadas en la política pública.”*

8. Por técnica legislativa, se debe considerar unificar el texto del artículo innumerado 7, “Fines”, con el texto del artículo 2, “Finalidades”.

9. En el artículo innumerado 3 existe un error de puntuación. En tal sentido, se debe sustituir el “;” por “.”. En este mismo artículo se sugiere eliminar: “... y, *materialmente: a todas las personas con domicilio, residencia o en forma transitoria en el Distrito Metropolitano de Quito”.*

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

10. En el artículo innumerado 4, titulado “Definiciones”, se sugiere ordenar alfabéticamente cada una de ellas.

11. Se recomienda incluir, como parte de las “Definiciones”, las siguientes: i) determinantes sociales para la salud mental, ii) factores de riesgo y protección, iii) prevención integral, iv) niveles de prevención (universal, selectiva e indicada), v) reducción de riesgos y daños, vi) Personas con experiencia de vida en calle.

12. Se debe reemplazar la definición de “*Personas Habitantes de Calle*”, contenida en el Artículo innumerado 4, por: “**Personas habitantes de calle.** – *Personas que, de manera individual o colectiva, habitan, pernoctan y desarrollan sus formas de interacción humana en la calle y otros espacios públicos, en condiciones de precariedad, inseguridad e insalubridad; Sobrevienen a factores de vulnerabilidad como: pobreza, violencia, consumo problemático de alcohol y otras drogas, discapacidad, trastornos mentales, ruptura de relaciones con su entorno familiar y/o social, así como la no accesibilidad a servicios de protección social; La situación de habitabilidad en calle no distingue sexo, identidad de género, etnia, edad y religión, nacionalidad y, adopta algunas de las siguientes manifestaciones:*”

13. Incluir dentro del apartado “Definiciones”:

“**Espacio público.**- *El espacio público urbano compuesto por calles, plazas y parques de una ciudad, todo aquello que no es propiedad privada.*”

“**Persona con experiencia de vida en calle.**- *Son aquellas que no viven en la calle, pero permanecen largos períodos de tiempo en el espacio público desarrollado diversas actividades como medios precarios de vida, entre ellas: actividades de limpieza de parabrisas, limpieza de calzado, parqueo de carros, estibación, traga-fuegos, malabares, venta informal, reciclaje, entre otros (UPMSJ, 2022).*”

“**Movilidad humana.**- *Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones (LOMH, 2017)*”

“**Mendicidad.**- *Es una práctica que consiste en solicitar alimentos, vestimenta o dinero recurriendo a comportamientos de patetismo o auto-humillación para generar lástima o compasión en las personas. Puede manifestarse en: (1) mendicidad propiamente dicha, (2) mendicidad encubierta, aquella que se disfraza en actividades que no se representan como económicas, tales como: venta informal, malabarismo, traga-fuegos entre otras, o (3) mendicidad coercitiva, aquella que se realiza a través de la intimidación (UPMSJ,*

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

2022).”

“Indigencia.- Forma de pobreza absoluta, definida como la carencia del ser humano muy por debajo de un nivel de necesidad mínima que dificulta severamente su subsistencia” (Barreat, 2022), en ese sentido el INEC (2018) establece, que las personas se encuentran en condición de extrema pobreza cuando perciben un máximo de \$47,74 dólares al mes o \$1,59 dólares al día para subsistir.”

14. No aplica a la presente Ordenanza la definición de: i) Trata de personas con fines de mendicidad, literal i) del artículo innumerado 4; ii) Pobreza, literal l) del artículo innumerado 4, por lo que se sugiere eliminarlas.

15. En el artículo innumerado 5 se debe añadir los principios de: i) no criminalización; y, ii) no discriminación y estigmatización. Así mismo se sugiere incluir los siguientes:

“Autonomía: Capacidad de las personas para tomar sus propias decisiones de manera libre y voluntaria (UPMSJ, 2022).

Igualdad de trato: La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres. (Artículo 3 COOTAD)

Participación ciudadana: Derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley. (Artículo 3 COOTAD)”

16. Es necesario incluir, en el artículo innumerado 6, relativo a los enfoques, el siguiente: **“Reducción de daño:** El enfoque de reducción de daños está basado en un fuerte compromiso con la salud pública y derechos humanos, con el fin de beneficiar tanto a las personas habitantes de calles, como a sus familias y comunidad. La reducción de daños, en esencia, se refiere a políticas, programas y prácticas que tratan de reducir los daños

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

asociados a los diferentes comportamientos de las personas.”

17. Las personas habitantes o con experiencia de vida en calle, generalmente, presentan uso o consumo de drogas, por lo que la ordenanza debería incluir un apartado específico sobre prevención del uso y consumo de alcohol, tabaco y otras drogas, en cuyo eje de reducción de la demanda se incluyen como pilares: la promoción de la salud, prevención, tratamiento, reducción de riesgos y daños e inclusión social.

18. Se debe analizar la posibilidad de incorporar en el artículo innumerado 7, relativo a los fines, la “**Prevención Integral de Adicciones**”, considerando también la inclusión de acciones de prevención y de reducción de riesgos y daños al ser una sugerencia emitida por la Coordinación de Prevención Integral de Adicciones. En tal sentido, se recomienda incluir el siguiente texto: “*Prevenir el consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en las personas habitantes y con experiencia en calle, considerados como población en condición de vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante la implementación de estrategias participativas que contribuyan al fortalecimiento de factores protectores, la disminución de factores de riesgo y la mitigación de riesgos y daños.*”

19. En el artículo innumerado 11, relativo a la Mesa Técnica Distrital, es necesario incluir a la Unidad Patronato Municipal San José, como ente ejecutor de las políticas públicas en materia de inclusión social.

20. En el artículo innumerado 13, que desarrolla “La Prevención”, es necesario reemplazar “enfoque pedagógico” por “enfoque de reducción de daño”.

21. Se recomienda que se incluya, en el capítulo III, la Sección sobre Prevención Integral de Adicciones, en la que se determine los niveles de prevención, los tipos y modalidades de intervención preventiva y las acciones de reducción de riesgos y daños, considerados desde un enfoque psicosocial. Para el efecto, la Secretaría de Salud deberá emitir un informe con el articulado respectivo, considerando técnicamente la aplicación de la prevención integral de adicciones.

22. Es necesario considerar, como problemáticas asociadas, la salud sexual y reproductiva, por ello, se sugiere incorporar, conforme lo señale la Secretaría de Salud, articulado relativo en el proyecto de ordenanza.

23. Es necesario revisar en el texto del Proyecto de Ordenanza lo que respecta a la intervención del Gobierno Central/ Nacional, debido a que se debe contemplar la **articulación** de acciones con el mismo, pero no se le debe establecer responsabilidades, obligaciones y competencias que constan en cuerpos normativos jerárquicamente superior al presente proyecto de ordenanza. Así mismo, dentro del proyecto de ordenanza se deben

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

revisar las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y las del Gobierno Central/ Nacional, toda vez que podría existir una superposición de las mismas, por ejemplo, al establecer “acceso a oportunidades de las familias empobrecidas” o “promoción de empleo”.

24. Al señalar la participación de diferentes instituciones municipales, como son las secretarías, unidades y agencias, es necesario identificar las atribuciones y deberes de cada una de ellas, con el objetivo de establecer las acciones que podrán ejecutar conforme al ámbito de sus competencias.

25. Es necesario contar con un informe de la Dirección Financiera, avalado por la Administración General, que señale si la implementación de la presente ordenanza, en cuanto a los servicios de atención y la creación del órgano ejecutor, implica designación de recursos económicos.

26. En lo que respecta al artículo innumerado 16, se debe contar con el pronunciamiento de la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte como ente ejecutor de la referida disposición.

27. En el artículo innumerado 17, titulado “*DE LOS SERVICIOS DE RECREACIÓN Y PROMOCIÓN DE EMPLEO*” se señala:

“Los órganos e instituciones del Ejecutivo Nacional y Local, que ejercen la rectoría y son responsables en las políticas de recreación y promoción de empleo, serán los encargados de definir e implementar servicios para asegurar a las personas habitantes de calle el acceso a los mismos. Estarán conformados por:

Educación, deportes y recreación;

Cultura;

Coordinación territorial y participación ciudadana;

Gobernabilidad y seguridad;

Control;

Desarrollo productivo y competitividad;

Capacitación;

Administraciones zonales;”

Al respecto, se realizan las siguientes precisiones: i) es necesario señalar los nombres correctos de las secretarías e instituciones; y, ii) Las administraciones zonales son parte de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana por lo que, sería conveniente establecerlas, en un mismo numeral.

28. En el artículo innumerado 19, se debe establecer como entidad responsable del cuidado de animales de compañía a la “Unidad de Bienestar Animal”.

Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1772-OF

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2022

29. En el artículo innumerado 20, relativo a los “Niveles de los servicios técnicos sociales”, se señala: “**Los servicios técnicos - sociales para las personas habitantes de calle se supeditarán a cuatro niveles de atención: (...)**”. Dentro del desarrollo del artículo solo se establecen dos niveles, por lo que, aparentemente estaría incompleto.

30. En el artículo innumerado 30 se describe a la “*Inclusión Social*”, por lo que, se recomienda incorporarlo como enfoque o como definición.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
ALCALDE METROPOLITANO
ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Copia:

Señor Abogado
Isaac Samuel Byun Olivo
Prosecretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señora
Gissela Elizabeth Chalá Reinoso
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL CHALA REINOSO GISSELA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Johanna Mishell Velez Mosquera	jmvm	AM-AA	2022-11-07	
Revisado por: Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo	smgi	AM	2022-11-07	
Aprobado por: Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo	smgi	AM	2022-11-07	

