

Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1398-O

Quito, D.M., 15 de mayo de 2024

Asunto: Calificación Proyecto de Ordenanza

Señora

Estefanía Cristina Grunauer Reinoso

Concejala Metropolitana

DESPACHO CONCEJAL GRUNAUER REINOSO ESTEFANIA CRISTINA

En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio No. GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O, de 6 de mayo de 2024, suscrito por la señora Concejala Estefanía Grunauer Reinoso; mediante el cual, remite la iniciativa normativa denominada “PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO” en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, presento a usted, la verificación del cumplimiento de los requisitos formales, previo al tratamiento correspondiente.

1. Competencia

El artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece: “Recibido el proyecto de ordenanza, la Secretaría General del Concejo verificará el cumplimiento de los requisitos de iniciativa legislativa y de forma establecidos en la ley y en éste código, y notificará su calificación en el término de ocho días, contado desde su presentación.”.

Por su parte, el cuarto inciso del mismo artículo, se desprende que le corresponde al titular de la Secretaría General si el proyecto de ordenanza cumple con los requisitos establecidos en la ley y en este código, se trasladará a la presidencia de la comisión que corresponda, de acuerdo a su ámbito de acción y competencia, para que se continúe con su trámite. En tal sentido, en mi calidad de Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, presento el siguiente informe.

2. Análisis de verificación sobre el cumplimiento de requisitos de procedibilidad

2.1. Iniciativa normativa

La Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito regulan las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

El artículo 88, letra b) del Código Orgánico de Organización Territorial, señala que: “Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes

Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1398-O

Quito, D.M., 15 de mayo de 2024

atribuciones: b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo”, en concordancia del artículo 67.51 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual establece que: “La iniciativa para presentar ordenanzas corresponde a: b) Las concejales o concejales por iniciativa propia o acogiendo iniciativas ciudadanas o de organizaciones sociales;

El presente PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO, ha sido presentado por la señora Concejala Estefanía Grunauer, mediante oficio No. GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O de fecha 6 de mayo de 2024, ante la Secretaría General del Concejo Metropolitano, por lo que cumple con el requisito de iniciativa.

2.2. Requisitos formales

De conformidad con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas deben referirse a una sola materia y contendrán:

1. La exposición de motivos,
2. El articulado que se proponga; y,
3. La expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza.

2.2.1 Unidad de materia

En la exposición de motivos el Proyecto señala que “(...) *en la realidad es importante mencionar que la vigente ordenanza metropolitana que rige en Código Municipal del DMQ, sostiene el uso adecuado en los espacios públicos por parte de la ciudadanía en lo principal se apreciara que únicamente se limita en señalar las infracciones de mal uso de espacio público, lo cual carece de la categorización e individualización de conducta siendo está muy general para la aplicación legal punible, por lo que no garantiza la corrección de conducta para las infracciones antes descritas. Es indispensable la creación y aplicación de una norma que regule las conductas que actualmente son las nuevas formas en donde nace los actos delincuenciales. (...)*

Por lo que el presente Proyecto tiene como única materia el uso seguro del espacio público dentro del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

2.2.2 La exposición de motivos y considerandos

En la exposición de motivos se señala, entre otros:” (...) *La mayor parte de estos delitos a nivel local, se observa que se efectúan en el espacio público tales como, aceras, calles, semáforos, y demás mobiliarios de dominio público, pese a existir medios tecnológicos como cámaras, se ha verificado la imposibilidad de evitar la comisión de estas infracciones, por lo que es menester considerar que a más de ser un problema de reacción y corresponde a problema estricto en el fortalecimiento anticipado de dicha consumación, para lo cual es imprescindible la aplicación de una normativa actual acuerdo a las conductas que trasgreden la seguridad de los habitantes del DMQ. En la realidad es importante mencionar que la vigente ordenanza metropolitana que rige en*

Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1398-O

Quito, D.M., 15 de mayo de 2024

Código Municipal del DMQ, sostiene el uso adecuado en los espacios públicos por parte de la ciudadanía en lo principal se apreciara que únicamente se limita en señalar las infracciones de mal uso de espacio público, lo cual carece de la categorización e individualización de conducta siendo esta muy general para la aplicación legal punible, por lo que no garantiza la corrección de conducta para las infracciones antes descritas. (...)

Los considerandos por su parte, contienen referencias constitucionales y legales que fundamentan el proyecto.

Por lo expuesto, el proyecto materia de calificación cuenta con su correspondiente exposición de motivos y los considerandos necesarios para su calificación.

2.2.3 Sobre el articulado que se propone

El mentado proyecto se integra por un (1) artículo, dos (2) disposiciones generales, una (1) disposición final y dos (2) disposiciones transitorias.

En consecuencia, el proyecto cumple con el requisito de contener el articulado que propone, además de establecer las consideraciones correspondientes.

2.2.4. Sobre los artículos que se derogan o reforman

El objetivo del proyecto consiste en la introducción de tres artículos innumerados posteriores al artículo 4179 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

De lo expuesto se desprende, que el Proyecto de " ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO " cumple con los requisitos establecidos en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD.

3. Comisión que debería procesar el Proyecto

De acuerdo con el literal e), del numeral 2, del artículo 31 del Código Municipal, a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos le corresponde: “Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos necesarios para establecer un sistema de seguridad ciudadana integral y de 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.”.

Siendo así, en razón de la materia sobre la que versa el proyecto de ordenanza, el mismo debe tramitarse en el seno de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

4. Publicación

Finalmente, me permito comunicar que el proyecto en referencia se encontrará disponible para

Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1398-O

Quito, D.M., 15 de mayo de 2024

consulta pública en el portal "Concejo Abierto de Quito", gobiernoabierto.quito.gob.ec, Sección Transparencia, Concejo Abierto, Normativa, con el fin de que la ciudadanía pueda dar seguimiento al mismo, y de ser el caso, ejerzan el derecho a acreditarse a la silla vacía, previo al cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

Particular que comunico para los fines legales pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Referencias:

- GADDMQ-PM-2024-2252-O

Anexos:

- GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O.pdf
- ORDENANZA USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO final abril.docx
- INFORME NO VINULANTE Grunauer (PCE)F.pdf
- GADDMQ-PM-2024-2252-O-1.pdf

Copia:

Señorita Magíster
Maribel Verence Melo Cartagena
Secretaria de Comisión
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señor Ingeniero
Marco David Loaiza Ochoa
Servidor Municipal 8
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señor Abogado
Diego Jose Ruiz Naranjo
Asesor de Despacho
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Jose Ruiz Naranjo	djm	SGCM	2024-05-14	
Revisado por: Diego Jose Ruiz Naranjo	djm	SGCM	2024-05-14	
Aprobado por: Libia Fernanda Rivas Ordóñez	lr	SGCM	2024-05-15	



Firmado electrónicamente por:
LIBIA FERNANDA
RIVAS ORDONEZ



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1256-O

Quito, D.M., 06 de mayo de 2024

Asunto: Presentación de iniciativa normativa

Señor Doctor
Fausto Andrés Segovia Salcedo
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Me permito poner en su conocimiento el oficio No. GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O, de 6 de mayo de 2024, suscrito por la señora Concejala Estefanía Grunauer, el cual contiene el " PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO.

Particular que informo con el fin de que se dé cumplimiento al artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
SECRETARIA GENERAL
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Referencias:

- GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O

Anexos:

- ORDENANZA USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO final abril.docx

- GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O.pdf

Copia:

Señora
Estefanía Cristina Grunauer Reinoso
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL GRUNAUER REINOSO ESTEFANIA CRISTINA



Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1256-O

Quito, D.M., 06 de mayo de 2024

Señor Ingeniero
Marco David Loaiza Ochoa
Servidor Municipal 8
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señor Abogado
Diego Jose Ruiz Naranjo
Asesor de Despacho
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Jose Ruiz Naranjo	djrn	SGCM	2024-05-06	
Revisado por: Diego Jose Ruiz Naranjo	djrn	SGCM	2024-05-06	
Aprobado por: Libia Fernanda Rivas Ordóñez	lr	SGCM	2024-05-06	



Firmado electrónicamente por:
**LIBIA FERNANDA
RIVAS ORDONEZ**



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-2252-O

Quito, D.M., 13 de mayo de 2024

Asunto: Respuesta al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1256-O (Informe Jurídico No Vinculante Nro. 024-2024)

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1256-O de 06 de mayo de 2024, así como a lo dispuesto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se remite en calidad de adjunto el Informe Jurídico No Vinculante Nro. 024-2024, correspondiente al proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO", presentado por la Sra. Estefania Cristina Grunauer Reinoso, Concejala Metropolitana mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O de 06 de mayo de 2024, respecto a la atribución prevista en el artículo 88 letra b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Particular que comunico para fines pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-1256-O

Anexos:

- ORDENANZA USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO final abril.docx
- GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O.pdf
- INFORME NO VINULANTE Grunauer (PCE)F.pdf



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-2252-O

Quito, D.M., 13 de mayo de 2024

Copia:

Señor Doctor
Fausto Andrés Segovia Salcedo
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señor Doctor
Juan Diego Jácome Ordoñez
Funcionario Directivo 5
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señora
Estefania Cristina Grunauer Reinoso
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL GRUNAUER REINOSO ESTEFANIA CRISTINA

Señor Abogado
Fernando José Almeida Ordóñez
Funcionario Directivo 9 - Especialista Jurídico
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Fernando José Almeida Ordóñez	fa	PM-SAG	2024-05-13	
Aprobado por: Paola Anabel Crespo Enríquez	pc	PM-SAG	2024-05-13	



Firmado electrónicamente por:
**PAOLA ANABEL
CRESPO ENRIQUEZ**



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 024-2024

Quito, D.M., 13 de mayo de 2024

Proponente: Sra. Estefania Cristina Grunauer Reinoso, Concejala Metropolitana

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO".

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0204-O de 06 de mayo de 2024, la Sra. Estefania Cristina Grunauer Reinoso, Concejala Metropolitana presentó a la Secretaría General del Concejo Metropolitano el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO" (ordenanza)

1.2. La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1256-O de 06 de mayo de 2024, solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

1.3. Con estos antecedentes, el objetivo de este "Informe Jurídico No Vinculante" es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe "No Vinculante", dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, así como a las atribuciones establecidas en el literal b) del numeral 1.4.1.3.2. del 1.4. del Procesos Adjetivos del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, emitido mediante Resolución Nro. ADMQ-007-2024 de 05 de febrero de 2024, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal) señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO", este contiene:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto de ordenanza aborda el tema de la “delincuencia” conforme los siguientes términos:

*“En la actualidad a nivel nacional y dentro del Distrito Metropolitano de Quito, como es de conocimiento general hace mucho tiempo se ha encontrado inmerso en una **ola de delincuencia, en el cual ha proliferado la inseguridad**, al punto que es común observar el cometimiento de varias infracciones administrativas y **penales, como robos, secuestros, asesinatos, crímenes de lesa humanidad, etc.**, que acechan a la ciudadanía que habita en esta ciudad capital del Ecuador”. (Énfasis fuera de texto original)*

Respecto a las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ), indica lo siguiente:

*“En la realidad es importante mencionar **que la vigente ordenanza metropolitana que rige en Código Municipal del DMQ, sostiene el uso adecuado en los espacios públicos** por parte de la ciudadanía en lo principal se apreciara que únicamente se limita en señalar las infracciones de mal uso de espacio público, lo cual carece de la categorización e individualización de conducta siendo esta muy general para la aplicación legal punible, **por lo que no garantiza la corrección de conducta para las infracciones antes descritas**”. (Énfasis fuera de texto original)*

Al respecto, conforme el régimen de competencias previsto a partir el artículo 260 y siguientes de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), el Estado central tiene la competencia exclusiva en “La defensa nacional, protección interna y orden público”¹; mientras que, los gobiernos municipales deberán “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”².

Adicionalmente, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) señala que: “Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, **tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento** de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas” (Énfasis fuera de texto original). Sobre las alusiones presentadas por la proponente, los artículos 89, 140, 161 y 189 del COIP tipifican estas conductas, así como regulan su proceso.

Así también, la Corte Constitucional señalo en la sentencia 1364-17-EP/23, entre otros aspectos, que el principio de legalidad es transcendental para el funcionamiento de la institucionalidad democrática del Estado y se compone de una dimensión formal que alude a la garantía de reserva de ley y una dimensión material que prevé el mandato de tipicidad.

En ese sentido, bajo el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución, cada órgano del Estado podrá actuar conforme a las competencias exclusivas que le hayan sido atribuidas en la norma, sin perjuicio el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

¹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 261 número 1.

² Ecuador, Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 264 número 2.

3.2. Los “considerandos” de dicho proyecto no guardarían relación con el orden jerárquico de las normas previsto en el artículo 425 de la Constitución, a su vez, si bien se señalan los enunciados respecto a la facultad normativa del Concejo Metropolitano, se enfatiza en la atribución del Alcalde Metropolitano prevista en el artículo 90 letra u) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para *“Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana”*.

Por otro lado, en estas consideraciones se señala el artículo 395 del COOTAD, ante lo cual, cabe precisar que, los artículos 364 al 413 se derogaron de acuerdo a la Disposición Derogatoria Séptima de Ley Nro. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio del 2017.

No se advierte dentro de las normas expuestas en este requisito, las competencias de este GAD DMQ que guarden relación con el objeto del proyecto.

3.3. El proyecto presenta un artículo que persigue agregar a continuación del artículo 4179 del Código Municipal tres artículos. Este artículo corresponde a la sección primera del capítulo tercero “de las políticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana” perteneciente al título primero “de la seguridad y convivencia ciudadana” del libro IV.8 “de la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos” del Código Municipal, cuya última codificación se la efectuó con la Ordenanza Metropolitana Nro. 072-2024.

De los tres artículos innumerados propuestos, se destaca lo siguiente:

3.3.1. Respecto al artículo (...) 1, cabe indicar que, en sus cuatro primeros párrafos prevé el: “espacio público, sus estructuras físicas, equipamiento, instalaciones, así como cualquier tipo de mobiliario fijo o desmontable que contengan, serán destinados única y exclusivamente al uso inherente a su propia naturaleza”.

Sobre lo cual, propone la siguiente infracción:

“Prohibición de actividades en el espacio público. - Quedan prohibidas actividades circenses, ventas ambulantes, cuidado de vehículos, servicio de protección vehicular, servicio de estacionamiento, promoción y publicidad no autorizadas en los espacios públicos como esquinas, semáforos, vías, avenidas y calles; al considerarse un peligro permanente para la seguridad tanto de los transeúntes, como de los conductores; así como de quienes realizan estas actividades sin la correspondiente autorización”.

Y, establece como sanción administrativa: *“el 50% RBU de una remuneración básica unificada”*.

Al respecto, conforme el artículo 76 número 6 de la Constitución, *“La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”*.

La sentencia Nro. 10-18-IN/21 de la Corte Constitucional señala que:

“(…) el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas.

En tal sentido, en el plano normativo, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción administrativa y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial”.

En concordancia, la sentencia Nro. 025-16-SIN-CC prevé que, este principio permite la existencia de una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.

Adicionalmente, el capítulo séptimo de este título del Código Municipal establece el régimen sancionatorio, a partir del artículo 4193 y siguientes. Respecto al procedimiento administrativo sancionado señala:

“Le corresponde a la Agencia Metropolitana de Control ejercer las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores que se sustancien por el cometimiento de las infracciones administrativas tipificadas en el presente Título, de conformidad con la normativa legal nacional y metropolitana vigente”.

En dicho capítulo se tipifican las infracciones administrativas, entre las cuales conforme el artículo 4195 se encuentra el “Uso indebido de espacios públicos”.

3.3.2. Respecto al artículo (...) 2 del proyecto, así como el artículo (...) 3, desarrollan el trabajo comunitario. No obstante, el artículo 4201 del Código Municipal señala:

“Las sanciones pecuniarias previstas en el inciso primero de los artículos 4195292, 4196293 y 4197294 de este Título, podrán ser compensadas, en todo o en parte, mediante servicio comunitario a razón de diez dólares de los Estados Unidos de América por cada hora de servicio, en tareas relacionadas con los programas y proyectos desarrollados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, individualmente o en conjunto con otras instituciones públicas, para la promoción de la seguridad y convivencia ciudadana y de una cultura de paz. Dentro del procedimiento administrativo sancionador, la Agencia Metropolitana de Control informará al infractor cuya responsabilidad administrativa se ha determinado, sobre la posibilidad de acogerse al servicio comunitario”.

En consecuencia, se prevé una disposición que cuenta con las previsiones normativas para reglar el servicio comunitario dentro del título primero “de la seguridad y convivencia ciudadana” del libro IV.8 “de la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos” del Código Municipal.

3.4. El proyecto contiene: (i) dos (2) Disposiciones Generales; (ii) una (1) Disposición Final; y, (iii) dos (2) Disposiciones Transitorias.

3.4.1. Respecto a las disposiciones generales, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición adicional” de la siguiente manera:

“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, o excepciones, dispensas o reservas a la aplicación, o mandatos y autorizaciones no dirigidos a producir normas jurídicas, o disposiciones de carácter residual que no tengan acomodo en otra parte de la norma. No es infrecuente que a través de disposiciones adicionales se incorporen modificaciones a leyes distintas de la materia objeto de regulación, con técnica poco depurada.”³. (Énfasis fuera de texto original)

En consecuencia, esas disposiciones previstas en el proyecto deberán regular elementos que no se conciban en la estructura de la norma.

3.4.2. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición final” de la siguiente manera:

“Parl. Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener modificaciones complementarias y excepcionales de una legislación vigente, cláusulas de salvaguardia de rango de ciertas disposiciones o de competencias ajenas, la atribución de rango distinto a ciertas disposiciones de la norma, diferentes al general de la iniciativa, y la distribución competencial al respecto entre el Estado y las comunidades autónomas o título competencial habilitante que, en caso de concurrencia, deberá especificar a quién compete la materia, con mención numérica del correspondiente apartado cardinal y número o números del subapartado ordinal del artículo 149 de la Constitución”⁴.

En ese sentido, se advierte que, la disposición final se deberá sujetar a lo previsto en los artículos 323 y 324 del COOTAD.

3.4.3. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición Transitoria” de la siguiente manera:

*“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que pretende facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. Deberán utilizarse con criterio restrictivo y **delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria** correspondiente e incluirán por su orden: regulación autónoma de la anterior y nueva normativa para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que declaren la pervivencia o ultra actividad de la norma antigua respecto de situaciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor de la nueva normativa; las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para situaciones ya creadas al amparo de la anterior norma; las que declaren pervivencia de la antigua para situaciones jurídicas creadas después de la entrada en vigor de la nueva; y las que regulen de modo autónomo*

³ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 842)

⁴ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, págs. 842 y 843)

*y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor*⁵.
(Énfasis fuera de texto original)

En consecuencia, estas disposiciones buscan facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. No obstante, se advierte que la disposición transitoria segunda propuesta no reuniría esta condición sino se podría encasillar en otro tipo de disposición.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Tributario, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. Respecto a la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ):

El artículo 239 de la Constitución prevé que: *“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”*. El COOTAD corresponde a la ley enunciada en esta disposición constitucional.

En este sentido, conforme los artículos 226 y 260 de la Constitución, el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos previstos para actuar de manera concurrente en una competencia exclusiva de otro nivel de gobierno.

En esta línea de ideas, este GAD DMQ se rige bajo las competencias exclusivas previstas en los artículos 264 y 266 de la Constitución, así como las demás previstas en el ordenamiento jurídico. Entre estas competencias, se encuentra *“Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”*⁶. En concordancia con la atribución prescrita en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

Concordante a ello, le artículo 2 número 1 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ) señala que:

“(...) el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes:

1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones”.

⁵ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 843)

⁶ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 264 número 2.

Al respecto, el artículo 4 número 7 de la LOOTUGS define a los espacios público como:

“Son espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad”.

Sobre el régimen competencias, el artículo 84 letras m) y o) del COOTAD prevé entre las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (i) regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización; y, (ii) regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de estas.

A su vez, el artículo 597 del COOTAD establece que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados distritales y municipales contarán, para el ejercicio de la potestad pública, con unidades administrativas de la policía metropolitana o municipal, **que aseguren el cumplimiento de las normas expedidas en función de su capacidad reguladora**”.* (Énfasis fuera de texto original).

Así también, el artículo 84 letra r) del COOTAD señala que, el GAD DMQ podrá: *“Prevía coordinación con la Policía Nacional del Ecuador de su respectiva jurisdicción, podrán suscribir convenios colaborativos para la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias, en concordancia con el Plan Nacional de seguridad ciudadana”.* En consonancia, el artículo 90 letra u) de esta norma establece que le corresponde al Alcalde Metropolitano: *“Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana”.*

El título primero “de la seguridad y convivencia ciudadana” del libro IV.8 “de la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos” del Código Municipal tiene como objeto: *“establecer los principios, objetivos y procedimientos para mejorar y fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco del respeto, garantía y protección de los derechos humanos, estableciendo para el efecto las instancias, y los mecanismos institucionales y participativos que constituyen el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.*

En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la competencia de “regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él”, dentro del espectro de los procedimientos para mejorar y fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.2. Respecto a las atribuciones del Concejo Metropolitano:

Por otro lado, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

En consecuencia, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados; y, señala en su artículo 266 que: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”*.

En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas el COOTAD en las letras a) y c) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

El artículo 8 números 4, 2 y 6 de la LRDMQ prevé como atribución de este cuerpo edilicio: (i) aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental; (ii) dictar las ordenanzas necesarias para establecer el régimen de sanciones administrativas aplicables al personal de la propia administración y de multas a los ciudadanos, en caso de infracciones a las normas distritales; y, (iv) reglamentar el uso de los bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de las vías y la circulación de calles, caminos y paseos.

4.1.3. Respecto a la iniciativa legislativa

La proponente con base en el artículo 88 letra b) del COOTAD, señala en su parte expositiva que:

“En la realidad es importante mencionar que la vigente ordenanza metropolitana que rige en Código Municipal del DMQ, sostiene el uso adecuado en los espacios públicos por parte de la ciudadanía en lo principal se apreciara que únicamente se limita en señalar las infracciones de mal uso de espacio público, lo cual carece de la categorización e individualización de conducta siendo esta muy general para la aplicación legal punible, por lo que no garantiza la corrección de conducta para las infracciones antes descritas.

Es indispensable la creación y aplicación de una norma que regule las conductas que actualmente son las nuevas formas en donde nace los actos delincuenciales.”

4.1.4. En consecuencia, el proyecto de ordenanza radica sobre la competencia de “regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado en razón de la Ordenanza Metropolitana Nro. 063-2023, en el artículo 67.50 dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

4.2.2. El proyecto de ordenanza persigue incluir tres artículos a continuación del artículo 4179 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano, cuya última codificación es la Ordenanza Metropolitana Nro. 072-2024.

4.2.3. El proyecto de ordenanza, establece prohibiciones sobre el uso del espacio público, al señalar: *“Cualquier otro uso o destino que no corresponda al objetivo para la que estos espacios fueron creados, su inadecuada ocupación, o la apropiación indebida de los mismos que generen inseguridad y/o insalubridad, se encuentran estrictamente prohibidos”.*

Como producto de aquello, se propone establecer la sanción administrativa que prohíbe las: *“actividades circenses, ventas ambulantes, cuidado de vehículos, servicio de protección vehicular, servicio de estacionamiento, promoción y publicidad no autorizadas en los espacios públicos como esquinas, semáforos, vías, avenidas y calles”.*

En relación a esto, se advierte que, la Corte Constitucional se encuentra tramitando la Acción Pública de Inconstitucionalidad (Caso Nro. 0034-18-IN) sobre el literal e) del artículo 5.1 y artículo 6 de la Ordenanza Nro. 400.123, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Ambato, sobre una presunta vulneración a los derechos constitucionales, al *“Impedir las ventas en espacios públicos que no tuvieran la respectiva autorización municipal”.* Esta advertencia se levanta en razón del carácter de las sentencias del máximo órgano de interpretación constitucional.

En concordancia, el artículo 426 de la Constitución señala:

“Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente”.

En consecuencia, todo acto normativo expedido por el GAD DMQ deberá respetar los derechos constitucionales de los ciudadanos sin discriminación alguna, así como contar con un marco normativo que permita el ejercicio de estos derechos.

4.2.4. De otra parte, es necesario que el proyecto de ordenanza contemple el grado de infracción de la sanción denominada “Prohibición de actividades en el espacio público”, siendo estas sanciones administrativas: leves, graves y muy graves.

En relación a ello y en concordancia al artículo 76 letra número 6 de la Constitución, *“La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”*.

En el mismo sentido, las sentencias Nos. 10-18-IN/21 y 025-16-SIN-CC de la Corte Constitucional, conducen a señalar que, el principio de proporcionalidad permite la existencia de una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.

En consecuencia, se sugiere determinar el porcentaje de la sanción administrativa a fin de que guarde coherencia con el principio de proporcionalidad conforme los preceptos constitucionales y legales citados.

4.3. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

Del texto del proyecto de ordenanza no se desprende disposición alguna que involucre la erogación de recursos económicos municipales que impliquen una determinación de su financiamiento, conforme el artículo 166 del COOTAD.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) y c) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el números 2), 4) y 6) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir la *“ORDENANZA METROPOLITANA QUE PERMITE EL USO SEGURO DEL ESPACIO PUBLICO”*.

5.2. De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que, si bien se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano es necesario que se consideren las observaciones referidas.

5.3. En base a lo expuesto esta Procuraduría emite el presente informe de viabilidad jurídica no vinculante y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

Atentamente,

PAOLA ANABEL
CRESPO
ENRIQUEZ

Firmado digitalmente
por PAOLA ANABEL
CRESPO ENRIQUEZ
Fecha: 2024.05.13
19:11:05 -05'00'

Mgs. Paola Crespo Enríquez

**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ**