

**Caso Nro. 12-23-CN**  
*Exp. PM-PATRO-2022-01917*

## SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

**Mgs. Carolina Pantoja Freire**, en mi calidad de Subprocuradora Metropolitana, representante legal y judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GADDMQ»), de conformidad con las Resoluciones del Alcalde Metropolitano Nro. ADMQ 03-2023 y ADMQ 04-2023, de fecha 14 y 15 de mayo de 2023, respectivamente, y el Oficio Nro. 001/FAS de fecha 23 de mayo de 2023; con fundamento en los artículos 83, 90 letra a) y 359 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD); 4 y 11 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito; ante ustedes comparezco dentro del caso Nro. 12-23-CN, *consulta de norma*; y, manifiesto lo siguiente:

### 1. Datos generales

Mis nombres y apellidos son: Diana Carolina Pantoja Freire, con cédula de ciudadanía Nro. 1720024437, de 37 años, de profesión abogada, Subprocuradora Metropolitana. En tal calidad y según las delegaciones referidas en la comparecencia, representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, persona jurídica con número de RUC 1760003410001, domiciliada en la calle Venezuela entre Chile y Espejo en el Palacio Municipal.

### 2. Antecedentes

Mediante auto de 12 de mayo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional («el Tribunal») avocó conocimiento de la consulta de norma elevada por la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito («jueza consultante»), dentro de la acción de protección con medida cautelar Nro. 17230-2022-15329.

La consulta se realiza por la presunta incompatibilidad entre los derechos al trabajo y a la vida digna (artículos 33, 66, numeral 2, 325, 329, 11 numeral 9 de la Constitución) y los artículos 328 y 1291 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito («Código Municipal»), en cuanto a la medida cautelar de retiro, depósito y retención de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción.

El Tribunal resolvió correr traslado al GADDMQ para que presente los argumentos sobre la constitucionalidad de la aplicación de las normas consultadas, en el término de diez (10) días.

La disposición descrita anteriormente fue informada con oficio Nro. CC-SG-2023-1037, de 02 de junio de 2023, notificada al Municipio el 05 del mismo mes y año.

Sin perjuicio del pronunciamiento que a continuación se realizará, pongo en su conocimiento señores jueces que, en auto de 12 de abril de 2021, dentro del caso Nro.

37-18-IN<sup>1</sup>, la Corte Constitucional avocó conocimiento de la acción de inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 321, emitida por el Concejo Metropolitano del Municipio de Quito, que establece lo siguiente:

Artículo ... (22). - Medidas cautelares

1. Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas.

2. Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso, la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción.

3. En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante.

La norma señalada, de acuerdo a la codificación del Código Municipal -vigente a la fecha que se presentó la acción de protección Nro. 17230-2022-15329-, corresponde al texto del artículo 328 del Código Municipal, materia de la presente consulta.

### 3. Pronunciamiento

#### 3.1. Constitucionalidad del artículo 328 del Código Municipal

El artículo 328 del Código Municipal prescribe lo siguiente:

Artículo 328.- Medidas cautelares.- Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del

---

<sup>1</sup> Actualmente en trámite

procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas.

Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso, la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción.

En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante.

La duda de la jueza consultante respecto de la citada norma se circunscribe principalmente al retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, bajo el supuesto que no existe un procedimiento claro y preciso que regle la adopción de dicha medida cautelar de forma directa por los agentes de control metropolitano.

Además, la jueza consultante respecto a la retención de los bienes, señala lo siguiente:

(...) por sus características perecederas se echan a perder en poco tiempo incluso horas; o las multas a pagar por la infracción son tan elevadas para la economía precaria de los trabajadores autónomos que no ameritan ser pagadas, y por tanto no recuperan sus bienes retenidos. Lo que convierte a la medida cautelar de retención de productos o mobiliario de los trabajadores autónomos, en una forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo, pues éstas por sus características y condiciones en muchos casos no pueden ser devueltas (...) tornándola en una medida desproporcionada ya que puede causar un grave perjuicio a los trabajadores autónomos (...)

Más adelante, la jueza consultante presenta su principal argumento indicando que la medida cautelar de retención vulneraría el derecho al trabajo autónomo y el derecho a una vida digna porque menoscaba la provisión de necesidades básicas, señalando que:

(...) Siendo una obligación del Estado el garantizar un nivel de vida adecuado que asegure por lo menos la provisión de necesidades básicas; las cuales sin duda puede verse menoscabadas al retener productos que no podrán ser devueltos y que constituyen la fuente de ingresos económicos de los trabajadores autónomos y sus familias, lo que no solo podría implicar un grave perjuicio económico sino que podría sumirlos en una situación aún más precaria que podría poner en riesgo el goce de otros derechos constitucionales, al no contar con una fuente de ingresos para su subsistencia (...)

En ese contexto, el control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos

judiciales<sup>2</sup>. En el presente caso, el objeto del caso *sub examine* es la constitucionalidad de la imposición de medidas cautelares en procedimientos administrativos sancionadores que se inician por el incumplimiento de la normativa metropolitana, esto es, por realizar una actividad económica en el espacio público sin la debida autorización<sup>3</sup>.

En tal sentido, obsérvese que el tercer inciso del artículo 329 de la Constitución reconoce y protege el derecho al trabajo autónomo realizado en espacios públicos, siempre que dichos espacios se encuentren permitidos por la ley y otras regulaciones. Así las cosas, el ejercicio del derecho al trabajo<sup>4</sup> autónomo puede limitarse en cuanto al lugar para su ejercicio por ordenanza municipal, en facultad de lo establecido en el artículo 87, literal a) del COOTAD.<sup>5</sup>

De tal forma, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, al tenor del artículo 264, numeral 2 de la Constitución, tiene la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; atribución que está desarrollada en los artículo 54, literal m)<sup>6</sup>, artículo 55, literal b)<sup>7</sup> y artículo 84, literal m)<sup>8</sup> del COOTAD que principalmente versan respecto del control del ejercicio de todo tipo de actividad económica que se desarrolle en el espacio público.

Al respecto, el artículo 4104 del Código Municipal señala que:

---

<sup>2</sup> LOGJCC. Art. 141.- Finalidad y objeto del control concreto de constitucionalidad. - El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales.

Los jueces aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 1361 del Código Municipal, el permiso metropolitano es el único documento habilitante para el ejercicio de la actividad económica de los trabajadores autónomos en los espacios de uso público destinado por el Municipio de Quito, determinado por las Administraciones Zonales. En esa línea, el artículo 3407, numeral 5 *Ibidem*, se configura en contravención de segunda clase: “Utilizar el espacio público o vía pública para cualquier actividad comercial sin la respectiva autorización municipal”.

<sup>4</sup> Nótese que el derecho al trabajo no es de carácter absoluto conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional en sentencias Nro. 226-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020 y Nro. 246-15-SEP-CC, de 29 de julio de 2015.

<sup>5</sup> Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones (...)

<sup>6</sup> Art. 54.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal (...)

<sup>7</sup> Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...).

<sup>8</sup> Art. 84.- Funciones. - Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...) m) 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 (...)

El espacio público será destinado al uso general de las ciudadanas y ciudadanos según la naturaleza de los bienes y de acuerdo con los principios de libertad y de libre tránsito.

De conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano le corresponde a la Alcaldía Metropolitana, directamente o por intermedio de las administraciones zonales, determinar y autorizar los usos y actividades que se desarrollen en el espacio público, dando preferencia a aquellos que en cada momento sean prioritarios para el interés general.

Las actividades que se desarrollan en el espacio público no pueden limitar el derecho de los demás a su uso general, salvo los casos en que se disponga de la autorización correspondiente de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano. Los usos comunes de carácter general tendrán preferencia sobre los usos particulares.

Se procurará armonizar y hacer posible estos últimos cuando sean indispensables para el mantenimiento de los intereses privados y no comporten perjuicio al interés general.

El artículo 328 del Código Municipal<sup>9</sup> fue expedido para regular la competencia descrita *ut supra* y guarda concordancia con el inciso final del artículo 251 del Código Orgánico Administrativo («COA»), el cual manda que, en el acto de iniciación del procedimiento administrativo sancionador, la Administración Pública puede adoptar medidas de carácter cautelar previstas en la ley, sin perjuicio de las que se puedan ordenar durante su procedimiento.

En el caso del Municipio de Quito, el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico, le corresponde a la Agencia Metropolitana de Control, dependencia a la que el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito colabora para el adecuado ejercicio de las funciones inspectoras<sup>10</sup>.

El artículo 189 del COA<sup>11</sup> contempla, entre otras, las siguientes medidas cautelares: (i) retención, (ii) retiro de productos, documentos u otros bienes; y, (iii) otras previstas en la ley. Las medidas cautelares, por su naturaleza, cumplen con dos características a resaltar en el presente caso: *la provisionalidad*, entendida como la limitación temporal de su imposición, es decir, no tienen vigencia indefinida ni de carácter definitivo de permanencia en el tiempo, responden a la necesidad de reaccionar ante la comisión de

---

<sup>9</sup> Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde:

a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

<sup>10</sup> Artículos 314 y 321 del Código Municipal.

<sup>11</sup> Art. 189.- Medidas cautelares. El órgano competente, cuando la ley lo permita, de oficio o a petición de la persona interesada, podrá ordenar medidas cautelares, pudiéndose adoptar las siguientes:

(...) 2. Retención.

(...) 6. Retiro de productos, documentos u otros bienes.

(...) 9. Otras previstas en la ley.

una infracción, sin esperar que haya recaído la resolución sancionadora; y, *mutabilidad*, es decir se dictan atendiendo a todas las circunstancias del momento de su adopción y durante el desarrollo del procedimiento, de modo que, si aquellas varían o desaparecen, las medidas deberán modificarse o suprimirse<sup>12</sup>.

Para la imposición de la medida de retención de bienes, tal como lo prevé el artículo 328 del Código Municipal, debe cumplirse con al menos alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer; (ii) cuando concurren circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente; o, (iii) supongan peligro o daño manifiesto.

En tal sentido, el artículo 328 *Ibidem* persigue un fin constitucionalmente legítimo, esto es, (i) garantizar que las personas puedan ejercer su derecho a acceder del espacio público; (ii) el derecho al disfrute pleno de la ciudad; y, (iii) regular el uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito con el objetivo de asegurar el orden y planificación en la ciudad.

En tal virtud, la normativa metropolitana no vulnera el derecho constitucional al trabajo consagrado en el artículo 325 de la Constitución, ya que, el GAD DMQ debe regular la realización de las actividades económicas en el espacio público de su circunscripción territorial, mediante la obtención del permiso correspondiente, cumpliendo de tal forma con el principio de proporcionalidad puesto que su aplicación es temporal; busca garantizar derechos colectivos en tanto propende al ejercicio de actividades económicas organizadas y en sitios seguros; y, el derecho a los trabajadores autónomos a trabajar no se ve afectado en la medida que lo que se busca es que ejerzan su derecho de forma ordenada, con los permisos municipales correspondientes.

Asimismo, considerando que, el retiro de bienes o productos se concibe como una medida cautelar prevista en el artículo 189 del COA, así como en el artículo 328 del Código Municipal, y tomando en cuenta su carácter provisional, no contraviene disposición constitucional alguna.

Respecto a la duda de constitucionalidad planteada por la jueza consultante de que la medida cautelar de retención de bienes podría configurarse como confiscación –acto prohibido en el artículo 329 de la Constitución- resulta pertinente señalar lo indicado por el tratadista Rafael de Pina, quien señala que la confiscación es la sanción penal consistente en la privación de bienes al delincuente y su incorporación al patrimonio del Estado; siendo una característica inherente de esta institución, extinguir el dominio del particular sobre el bien, sin que exista la posibilidad de devolver el objeto confiscado a su propietario.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> VELÁSQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, Derecho administrativo sancionador mexicano, Segunda edición, 2021, p. 211.

<sup>13</sup> DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Cuarta edición, Porrúa, 2015.

En tal sentido, la medida de retención no extingue la propiedad de los trabajadores autónomos sobre sus bienes, tal es así que el artículo 1390 del Código Municipal prescribe lo siguiente:

**Artículo 1390.- De los Productos Retenidos. -**

1. Los productos o mobiliario retenidos serán devueltos a la trabajadora o trabajador autónomo, previo el trámite establecido en la normativa de ejecución de esta normativa;
2. Los productos retenidos que atenten contra la salud serán destruidos o desechados, por parte de la autoridad competente designada para el efecto, con la elaboración de un acta con evidencias fotográficas. Si en el plazo de tres días de producida la retención, la trabajadora o trabajador autónomo no compareciere para su destrucción, se procederá con la misma; y,
3. El mobiliario que haya sido retenido y que no haya sido retirado por la trabajadora o trabajador autónomo en el plazo de sesenta días contados a partir de la fecha de su retención, será dado de baja por parte del órgano correspondiente designado para el efecto, el cual elaborará un acta y entregará los bienes retenidos a la autoridad competente, quien dispondrá del mobiliario con fines sociales, y pondrá en conocimiento tales hechos al Consejo Distrital.

Como se observa, existe una norma clara que evidencia que los bienes -a menos que atenten contra la salud- continúan siendo de dominio de los trabajadores autónomos, una vez que cumplan con el procedimiento para su devolución. Para el efecto, la Agencia Metropolitana de Control expidió el Reglamento interno para la administración, manejo y control de productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos en el ejercicio de la potestad sancionadora, emitida en Resolución Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2022-0023-R, de fecha 03 de agosto de 2022<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El artículo 16 del referido Reglamento prescribe que: Art. 16.- De la devolución y el procedimiento. - Una vez que se hayan realizado las actuaciones del procedimiento administrativo, de conformidad con la norma vigente, se realizará la devolución de los productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos, por el funcionario competente, de acuerdo a lo siguiente:

- 1) El funcionario competente comunicará al encargado de la bodega, que se ha cumplido con el procedimiento administrativo, y dispondrá que proceda con la verificación de la documentación del administrado y la devolución de los productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos.
- 2) El administrado que comparezca para el inicio del procedimiento administrativo y su posterior devolución de los productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos, deberá presentar la cédula de ciudadanía original o pasaporte y copia de un servicio básico (agua, luz o teléfono) y demás documentos que justifiquen su domicilio físico; adicionalmente, se podrá requerir el domicilio electrónico.
- 3) El funcionario encargado de la bodega de la Agencia Metropolitana de Control, procederá a llenar el Acta de devolución de productos, bienes y/o mobiliario, la cual contendrá:
  - a) Fecha y hora de la suscripción del acta;
  - b) Datos de identidad de la persona que solicita la devolución;
  - c) Detalle de los productos, bienes y/o mobiliario que se devuelven, y el estado de los mismos;
  - d) El número del expediente administrativo sancionador en el que se dispuso la devolución de los productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos;
  - e) Observaciones, de ser necesarias;
  - f) Las firmas, nombres y cédulas de identidad de la persona que entrega y de la persona que recibe los productos, bienes y/o mobiliario.

### 3.2. Constitucionalidad del artículo 1291 del Código Municipal

El artículo 1291 del Código Municipal prescribe lo siguiente:

Artículo 1289.- Medidas cautelares. - El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, bajo la coordinación de las autoridades de control, podrá ejecutar medidas cautelares como la retención de productos o mobiliario cuando se atente a la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público y la normativa legal metropolitana vigente, debiendo entregarse en el momento el acta correspondiente de la retención, respetando el debido proceso.

Respecto de la citada norma, la jueza consultante señala que:

(...) El precitado Art. 1291 de forma vaga establece que se entregará el acta correspondiente de la retención respetando el debido proceso, sin determinar condiciones mínimas a ser observadas; falencia que indudablemente podría ocasionar actuaciones arbitrarias y abusos por parte de los agentes metropolitanos de control e incluso enfrentamientos con los comerciantes minoristas autónomos, por ausencia de un procedimiento concreto a seguir.- De otro lado, si bien el Art. 1292 del citado Código Municipal establece que los productos o mobiliario retenidos serán devueltos al trabajador autónomo, previo el trámite establecido en la normativa de ejecución, de igual forma no se determinan los requisitos y directrices a seguir a fin de que proceda tal devolución (...)

Al respecto, como fue mencionado en el numeral 3 del presente escrito, el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito («el Cuerpo de Agentes») actúa como colaborador de la Agencia Metropolitana de Control, para la ejecución de medidas cautelares.

Del sentido literal de la norma, la actuación del Cuerpo de Agentes se limita a prestar colaboración al organismo que ejerce las potestades de inspección, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores, esto es, la AMC.

De acuerdo con el artículo 268 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público («COESCOP»), el Cuerpo de Agentes es el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

De tal forma, la norma consultada guarda armonía con lo establecido en el artículo 314 del Código Municipal, que establece lo siguiente:

Artículo 314.- Potestades y competencias. - A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Podrá ejercer, además, las potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.

La Agencia Metropolitana de Control, para el ejercicio de las potestades que tiene atribuidas, actuará a través de los órganos y con las funciones que le confiere el orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, procurando los mayores niveles de coordinación con todos los órganos y organismos de la Administración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

La Agencia Metropolitana de Control ostentará las prerrogativas de las que goza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y podrá contar, incluso, con el auxilio de la Fuerza Pública para la realización de su cometido.

La Agencia Metropolitana de Control actuará conforme a los procedimientos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano.

La Agencia Metropolitana de Control desarrollará sus funciones tanto mediante actuaciones propias como a través de la cooperación. Podrá adoptar acuerdos y convenios o contratos con otras entidades públicas y privadas, sin que esto implique delegación de la potestad sancionadora y de control.

De forma alguna, lo dispuesto en el artículo 1291 del Código Municipal atribuye funciones al Cuerpo de Agentes para la imposición de medidas cautelares.

De su parte, el artículo en consulta guarda armonía con el fin de la medida cautelar que, como se ha señalado, responde a procurar el adecuado uso del espacio público y el cumplimiento del ordenamiento jurídico en el Distrito Metropolitano de Quito.

Además, el artículo garantiza el derecho constitucional al debido proceso en tanto prescribe que al ciudadano se le entregará el acta correspondiente de retención. Dicho documento, de acuerdo con el “Acta de Retiro/Retención de productos, bienes y/o mobiliario” –el cual es parte integrante de la resolución Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2022-0023-R- identifica las circunstancias de la presunta infracción en la que se dicta la medida cautelar, a los servidores que participaron en el retiro y la normativa aplicable al caso; así, como el lugar y el procedimiento a seguir para la devolución de sus bienes, conforme cito a continuación:

Los comerciantes autónomos y propietarios de los objetos contra los que se impuso la medida de retiro/ retención de los productos y/o mobiliario, deberán acudir a la bodega de la zona La Mariscal de la AMC, ubicada en las calles Yáñez Pinzón N26-124 y La Niña, con el fin de que los mismos sean devueltos, luego de la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, para lo cual deberán proporcionar sus datos de identificación y notificación. (Art. 1292, núm. 1, Código Municipal)

En caso de que los productos retenidos atenten contra la salud, serán destruidos o desechados, lo mismo sucederá si el trabajador autónomo no compareciere en el plazo de tres días de producida la retención. El mobiliario que haya sido retirado/retenido y que no haya sido reclamado por el trabajador autónomo, en el plazo de 60 días contados desde la fecha de retiro/ retención, serán dados de baja, y se podrá disponer de los mismos con fines sociales. (Art. 1292, núm. 2 y 3 Código Municipal)



En línea con lo expuesto, los artículos 328 y 1291 del Código Municipal guardan concordancia con normativa nacional, esto es, el Código Orgánico Administrativo y COESCOP, así como en ejercicio de la atribución constitucional del GADDMQ para el control y ocupación de suelo, por lo que, en un ejercicio de ponderación, dichas normas no vulneran derechos constitucionales, son idóneas y necesarias<sup>15</sup> en la medida que la retención de bienes procura garantizar que el ejercicio de actividades económicas cuente con permisos municipales, propendiendo al orden y disfrute democrático de la ciudad.

#### 4. Pretensión

Debido a que los artículos 328 y 1291 del Código Municipal son compatibles con la Constitución, solicito a ustedes señores jueces de la Corte Constitucional se niegue la consulta propuesta por la jueza y se devuelva el expediente para que se continúe con la sustanciación de la acción de protección Nro. 17230-2022-15329

#### 5. Anexos

- a. Resolución Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2022-0023-R, de fecha 03 de agosto de 2022.
- b. Acta de Retiro/Retención de productos, bienes y/o mobiliario.

#### 6. Autorización y notificaciones

Autorizo a los abogados: Ana Lucía Pérez Vega, Carolina Almeida Falcón, David Bustos y Alexandra Córdova, servidores de la Procuraduría Metropolitana, a fin de que suscriban con su sola firma todo escrito cuanto fuere necesario y realicen las diligencias correspondientes, para la defensa de los intereses del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la presente causa.

Las notificaciones que correspondan a las autoridades municipales las recibiré en la casilla constitucional Nro. **053**; casillero electrónico Nro. **00717010006**; y, en los correos electrónicos: [zaida.almeida@quito.gob.ec](mailto:zaida.almeida@quito.gob.ec) y [patrocinio.mdmq@quito.gob.ec](mailto:patrocinio.mdmq@quito.gob.ec)

Mgs. Carolina Pantoja Freire  
**Subprocuradora Metropolitana**

Abg. Carolina Almeida Falcón  
**Matr. Prof. Nro. 17-2015-1853**

ACCION	RESPONSABLE	SIGLAUNIDAD	FECHA	SUMILLA
Elaboración:	C. Almeida	PM	20230615	
Aprobación:	C. Pantoja	PM	202306	

<sup>15</sup> En sentencia Nro. 3-19-IN/21, la Corte Constitucionalidad señala que se realizará un test de proporcionalidad para analizar alegaciones de inconstitucionalidad de normas, para lo cual se verifica que la norma cuestionada persiga un fin constitucionalmente válido y sea idónea, necesaria y proporcional en relación a dicho fin.