

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

**Asunto:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2287-O y la resolución Nro. 020-CMO-2020

Señora Abogada  
Damaris Priscila Ortiz Pasuy  
**Secretaria General del Concejo (E)**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2287-O, de 10 de julio de 2020, y la resolución Nro. 020-CMO-2020, a requerimiento de la Comisión de Movilidad (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

### **1. Competencia**

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

### **2. Ámbito y objeto**

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[s]olicitar los informes técnicos y jurídico [...] sobre el proyecto de “*Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Entrega a Domicilio (Delivery)*”». (sic)

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Entrega a Domicilio (Delivery)» (sic) (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

4. De acuerdo con el Requerimiento, este Informe no es el previsto por la letra c) del art. 13 de la Resolución Nro. C-074 del 2016.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

5. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

### **3. Marco para el análisis jurídico**

6. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

7. Sobre las circunstancias de excepción derivadas de la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19»), parte de la fundamentación del Requerimiento, conviene considerar:

(a) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al COVID-19 como una pandemia;

(b) Por medio de la resolución Nro. A-0020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central;

(c) El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública, por medio del Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, publicado en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 160, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la pandemia de COVID-19. El estado de emergencia fue ampliado en treinta días adicionales por el Acuerdo Ministerial Nro. 00009-20, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 567, de 12 de mayo de 2020. Por medio de Acuerdo Ministerial Nro. 00024-2020, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 679, de 17 de junio de 2020, el Ministro de Salud Pública declaró, nuevamente, el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud;

(d) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(e) El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen Nro. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional;

(f) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte IDH») emitió la declaración Nro. 1/20, 9 de abril de 2020, sobre «Covid-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos deben ser abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales»;

(g) Por medio de cadena nacional de 26 de abril de 2020, el Presidente de la República y la Ministra de Gobierno expusieron las medidas previstas para el cambio de etapa de la emergencia sanitaria por el COVID-19, del «Aislamiento» al «Distanciamiento». Las medidas se estructuraron sobre la base de un mecanismo de semaforización del territorio nacional, según los términos de la presentación denominada «Del Aislamiento al Distanciamiento Social» que fue expuesta por la Ministra de Gobierno;

(h) Mediante resolución de 28 de abril de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivo cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé (i) restricciones obligatorias a nivel nacional y, (ii) restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020;

(i) El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en sesión permanente de 1 de mayo de 2020, aprobó la «Guía de bioseguridad para entregas a domicilio y atención al cliente-versión 3.0» presentada por la Mesa Técnica No. 6- Medios de Vida y Productividad;

(j) En sesión recogida en el acta Nro. 029-2020-COEM, de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] en consideración a los informes de la (i) Secretaría de Salud, (ii) Secretaría de Seguridad y (iii) Secretaría de Movilidad, a partir del 4 de mayo de 2020, en el Distrito Metropolitano de Quito, se estima que debe aplicarse las normas correspondientes al color rojo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, de 28 de abril de 2020, y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social»;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

(k) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(l) La Corte Constitucional, mediante Dictamen Nro. 2-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052 y estableció aspectos adicionales a considerarse en temas atinentes a la salud, violencia contra la mujer y otros;

(m) En sesión recogida en el acta Nro. 039-2020-COEM, de 26 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] que debe aplicarse las normas correspondientes al color amarillo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del COE Nacional de 28 de abril de 2020 y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social”»;

(n) Por medio de resolución de 27 de mayo de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 2 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social para el mes de junio» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

(o) El Presidente de la República, por medio de Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19;

(p) La Corte Constitucional, mediante Dictamen Nro. 3-20-EE/20, en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, y planteó varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes;

(q) Por medio de resolución de 29 de junio de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JULIO de 2020, en el marco del conjunto de medidas de distanciamiento social y protección colectiva e individual “Distanciamiento Social”, para generar las condiciones hacia la “Nueva Normalidad”, regirán las disposiciones anexas». Según consta en el Anexo Nro. 1 a la resolución indicada, la etapa del «Distanciamiento el camino a la nueva normalidad» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

(r) Mediante Resolución Nro. 047, de 1 de julio de 2020, el Alcalde Metropolitano de Quito, emitió las medidas complementarias urgentes y transitorias para el periodo de distanciamiento correspondiente al color amarillo del esquema de semaforización determinado por la Administración Pública Central, a efecto de contener el número de contagios y la propagación de la enfermedad; y,

(s) La Asamblea Nacional, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, discutió y aprobó la denominada «Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19» («Ley de apoyo humanitario»). La precitada Ley se publicó en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 229, de 22 de junio de 2020.

8. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-ACLG-2020-0305-O, de 21 de mayo de 2020, la señora concejala Analía Ledesma, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1753-O, de 22 de mayo de 2020, la Secretaria General del Concejo efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto, y lo remitió a conocimiento de la Comisión.

#### **4. Análisis y criterio jurídico**

10. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

##### **4.1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto**

11. El art. 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución».

12. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

13. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

14. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, *grosso modo*, ha de considerarse:

- El COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
- De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,
- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

***4.1.1. En relación con la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito***

15. La competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito GAD DMQ (el «GAD DMQ») dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito tiene fuente constitucional y legal.

16. En *primer lugar*, la Constitución establece:

- En el art. 264, núm. 6 (énfasis añadido): «Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal [...]»; y,
- En el art. 266 (énfasis añadido): «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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

competencias».

17. En *segundo lugar*, el COOTAD determina:

- En el art. 84, letra q) (énfasis añadido): «Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio [...]»; y,
- En el art. 130 (énfasis añadido): «El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios. En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial».

18. En *tercer lugar*, la LOTTTSV establece, en el art. 30.4 (énfasis añadido): «Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales, tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y a las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar [...]».

19. En *cuarto lugar*, por medio de la Resolución Nro. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, el Consejo Nacional de Competencias resolvió transferir progresivamente la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestres y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales -*art. 1-*, estableciendo para el efecto diversos modelos de gestión -*modelos: A, B, C-*, insertando dentro del primero -*A-* al GAD DMQ conjuntamente con los cantones de Cuenca y Guayaquil.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

20. Con ese contexto, es claro que el GAD DMQ tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio. Esa competencia se ejercitaría con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo («COA») que dispone (énfasis añadido): «Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativas incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones».

21. En ese sentido, el GAD DMQ, podría emitir disposiciones normativas sobre el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio relacionadas con el servicio de mensajería y entregas a domicilio en la ciudad.

#### ***4.1.2. En relación con la Comisión de Movilidad***

22. El Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

23. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

24. En ese sentido, el Código Municipal, en el art. I.1.3, determina que las comisiones del Concejo Metropolitano se fundamentan en los cuatro ejes estratégicos de la Administración Metropolitana:

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

- Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
- Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

25. Dentro del Eje económico, el Código Municipal, en el art. I.1.4, enlista a las siguientes comisiones permanentes: (i) Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria; (ii) Comisión de Conectividad; (iii) Comisión de Comercialización; y, (iv) Comisión de Turismo y Fiestas.

26. En particular, el art. I.1.48 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en particular, sobre la Comisión de Codificación Legislativa establece lo siguiente (énfasis añadido): El art. I.1.48 del Código Municipal indica los deberes y atribuciones de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano, concretamente, respecto a la Comisión, indica (énfasis añadido): «Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Movilidad: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos relativos a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público, privado y comercial; y, seguridad vial en el Distrito».

27. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los arts. I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

28. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos relativos a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre público, privado y comercial, y seguridad vial en la ciudad.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

29. El Proyecto, en lo que se refiera al tránsito y el transporte terrestre dentro de la ciudad, debería ser conocido y tramitado por la Comisión.

#### **4.2. Observaciones específicas al Proyecto**

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

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

32. El Proyecto contendría los elementos indicados (i) al referirse a una sola materia (regulación emergente de revisión técnica vehicular en la ciudad); (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer las normas que regularían la situación emergente. En efecto, de así estimarlo la Comisión, podría continuar con la tramitación del Proyecto, hasta, de ser el caso, elevar a conocimiento del Concejo Metropolitano.

33. En calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, se debería considerar:

34. *Primero*, en la exposición de motivos hay varios hechos acontecidos posteriormente a la expedición del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, como la etapa de distanciamiento en la que nos encontramos de acuerdo las disposiciones expedidas por los órganos competentes de la Administración Pública Central, que no han sido considerados y que convendría, por efectos de motivación, por el objeto del Proyecto (art. 76 de la Constitución), mencionar:

(a) Decretos Ejecutivos que se refieren al estado de excepción: (i) Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud; (ii) Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud; y, (iii) Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaro un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19;

(b) Dictámenes de constitucionalidad emitidos por la Corte Constitucional de cada uno de los Decretos: la Corte Constitucional emitió el (i) Dictamen Nro. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020 y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia nacional; y, (ii) Dictamen Nro. 2-20-EE/20, en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, y determinó aspectos a considerarse en temas atinentes a salud, violencia contra la mujer y otros; y, (iii) Dictamen Nro. 3-20-EE/20, en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, y planteó varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes;

(c) Decisiones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en relación a la etapa de distanciamiento en la que nos encontramos: (i) Resolución de 28 de abril de 2020, en la que resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivo cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé restricciones obligatorias a nivel nacional y, restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020; (ii) Resolución de 27 de mayo de 2020, en la que resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 2 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social para el mes de junio» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo; (iii) Resolución de 29 de junio de 2020, en la que resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JULIO de 2020, en el marco del conjunto de medidas de distanciamiento social y protección colectiva e individual “Distanciamiento Social”, para genera las condiciones hacia la “Nueva Normalidad”, regirán las disposiciones anexas». Según consta en el Anexo Nro. 1 a la resolución indicada, la etapa del «Distanciamiento el camino a la nueva normalidad» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

(d) Decisión del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en sesión permanente de 1 de mayo de 2020, por la que aprobó la «Guía de bioseguridad para entregas a domicilio y atención al cliente-versión 3.0» presentada por la Mesa Técnica No. 6- Medios de Vida y Productividad; y,

(e) Decisión del Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano efectuada en la sesión recogida en el acta Nro. 029-2020-COEM, de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, en la resolvió que «[...] en consideración a los informes de la (i) Secretaria de Salud, (ii) Secretaría de Seguridad y (iii) Secretaría de Movilidad, a partir del 4 de mayo de 2020, en el Distrito Metropolitano de Quito, se estima que debe aplicarse las normas correspondientes al color rojo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, de 28 de abril de 2020, y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social».

35. *Segundo*, en la parte considerativa se citan normas que no se refieren necesariamente a las competencias en las que se fundamenta el Proyecto, en ese sentido, de estimarlo conveniente, se la podría modificar en la forma siguiente. Texto propuesto:

«Que, la Constitución de la República (la «Constitución»), en el art. 66 núm. 15, reconoce y garantiza a las personas, el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental;

Que, los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, de acuerdo con el art. 240 de la Constitución, tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales;

Que, de conformidad con los arts. 264 núm. 6 y 266 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos tienen la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio;

Que, el art. 283 de la Constitución, establece que el sistema económico (i) es social y solidario; (ii) reconoce al ser humano como sujeto y fin; (iii) propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y, (iv) tiene por objeto garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir;

Que, de acuerdo con los núms. 6 y 7 del art. 284 de la Constitución, son objetivo de la política económica, impulsar el pleno empleo, valorar todas las formas de trabajo con

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

respecto a los derechos laborales y, mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleos sostenibles en el tiempo;

Que, los arts. 84, letra q) y 130 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), y 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial («LOTTTSV»), determinan que la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre corresponden al gobierno autónomo metropolitano, dentro de su territorio;

Que, el inc. 2 del art. 130 del COOTAD, sobre el ejercicio de la competencia de tránsito y transporte establece que, a los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos les corresponde, de forma exclusiva, planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestres y seguridad vial dentro de su territorio;

Que, el art. 47 de la LOTTTSV determina que, el transporte terrestre de personas animales o bienes responderá a las condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad, calidad y tarifas equitativas;

Que, el COOTAD, en el art. 7, reconoce a los consejos metropolitanos, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial;

Que, de acuerdo con el art. 87, letra a, del COOTAD, es competencia de los concejos metropolitanos, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

Que, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en su Libro IV.2 regula aspectos relacionados a la movilidad en la ciudad; y,

Que, es deber del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, determinar la oferta y demanda del “servicio de entregas a domicilio” dentro de la ciudad; así como, actualizar la normativa inherente al régimen administrativo aplicable para dicha modalidad, que permita mejorar la competitividad y lograr el desarrollo productivo, económico y social de las personas prestadoras del “servicio de entregas a domicilio”; cuyas disposiciones deberán guardar armonía con las competencias que ejerce el Distrito Metropolitano de Quito conforme a la Ley».

36. *Tercero*, conformidad con el art. 2 del Código Municipal[1], las ordenanzas de carácter general, son necesariamente reformativas del precitado Código, ya sea por modificar o agregar nuevas disposiciones. En ese sentido, debería modificarse el título del

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

Proyecto, para que, expresamente, reforme al Código Municipal. A manera de sugerencia, la denominación podría ser: «Ordenanza Metropolitana Reformativa del Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que incorpora el Título “De la regulación de actividades que comprenda el traslado de alimentos o mercaderías, conocido como delivery, que se realiza en vehículos livianos, motocicletas y similares”, a continuación del Título XI “De la regulación de la implementación de los sistemas inteligentes de transporte en el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito”».

En consecuencia, por la configuración estructural que tiene el Código Municipal debería:

- Modificarse las diferentes menciones a títulos y capítulos para que coincidan con las del Código Municipal;
- Establecerse un único artículo numerado que podría tener el siguiente texto: «Art. 1.- Incorpórese a continuación de la Título XI “De la regulación de la implementación de los sistemas inteligentes de transporte en el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito”, del Libro IV.2 “De movilidad”, el siguiente título: [...]»;
- Modificarse los encabezados de los artículos del Proyecto como no numerados, así: «Art.- [...] Objeto.-[...]»; y,
- Adecuar los artículos del Proyecto a la lógica de un título esto, es modificando las referencias del término “Ordenanza” por “Título”.

37. *Cuarto*, en relación a los artículos del Proyecto, se debería considerar:

(a) En el art.1 que, el objeto de un acto normativo es establecer las herramientas o mecanismos necesarios para garantizar un determinado objeto, no directamente garantizar el objeto, por no constituir un fin en sí mismo. En ese sentido, podría modificarse el contenido del artículo. Una posibilidad podrí ser la siguiente: «Art.- [...] Objeto.- El presente título regula el servicio de traslado de alimentos o mercaderías, conocido como delivery, que se realiza en vehículos livianos, motocicletas y similares en el Distrito Metropolitano de Quito»;

(b) En el art. 2 que, la jurisdicción es un término utilizado en el ámbito del Derecho Procesal para referirse a la potestad pública de administrar justicia, que no se corresponde a la delimitación territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Conviene utilizar el término “circunscripción”;

(c) En el art. 5, podría evitarse definir términos que ya se encuentran definidos en otros cuerpos normativos (LOTTTSV y su Reglamento), como: boleta de citación, centro de retención vehicular, etc.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

(d) En los arts. 7 y 8 que, para la determinación adecuada de los requisitos para el registro y catastro establecido sería conveniente la de la emisión del criterio técnico de la Agencia Metropolitana de Tránsito, por sus competencias en relación al tránsito en la ciudad;

(e) En el art. 10 que, la los denominados prestadores del servicio no podría establecer prohibiciones específicas en relación a temas de uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito (letra e);

(f) En el art. 11, podría evitarse establecer obligaciones que ya se encuentran previstas en otros cuerpos normativos (LOTTTSV y su Reglamento), como: respecto a señalización, conducción dentro de los límites de velocidad, etc.;

(g) En el art. 12, podría evitarse determinar responsabilidades que ya se encuentran previstas en otros cuerpos normativos (LOTTTSV y su Reglamento) y constituyen infracciones, como: conducir el vehículo en estado de ebriedad, utilizar sirenas, etc.;

(h) En el art. 14, con relación a la sanciones administrativas:

En lo relacionado a los elementos estructurales de los tipos sancionatorios y la facultad sancionadora en materia administrativa, conviene partir señalando que, el derecho administrativo sancionatorio es una regulación específica de un género más amplio, el derecho sancionatorio. Esta rama especializada del derecho público, debido a la configuración, tiene una naturaleza dual, punitiva y, a la vez, administrativa. En efecto, el derecho administrativo sancionatorio ha desarrollado su propia dogmática encargada de determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas, infracciones administrativas.

Como ocurre en las normas en material penal, las disposiciones normativas administrativas establecen conductas sancionables -infracciones administrativas-, que deben satisfacer en principio de tipicidad e irretroactividad, reconocidos con en los artículos 29 y 30 del COA, respectivamente.

El principio de tipicidad se refiere a la obligación que tienen los órganos legislativos de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento. Así, las personas a quienes van dirigidas las normas deben conocer con anterioridad las infracciones para no acarrear su transgresión. En ese sentido, los tipos sancionatorios deben redactarse con la mayor claridad posible, de tal manera, que su contenido como sus límites se deduzcan del tenor de sus preceptos.

Por el principio de irretroactividad, los hechos que constituyan sanciones serán

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse.

De manera general, los órganos legislativos, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, pueden (i) tipificar infracciones administrativas a través de tipos abiertos *-numerus apertus-*, que se caracterizan por ser descripciones amplias y genéricas, esto es, contienen una textura abierta que no se agotan los términos de su propia prescripción, sino que admiten la acumulación o inclusión de nuevas categorías, que permiten un amplio margen de adecuación por parte del operador sancionatorio; o, (ii) determinar conductas antijurídicas en el sistema *-numerus clausus-*, que se caracteriza porque las normas que las regulan impiden que se pueda alterar la descripción inicialmente determinada.

Por la naturaleza especial de los asuntos regulados materia administrativa, no es usual encontrar situaciones que impliquen una incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales y ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas, los órganos legislativos está facultados para tipificar las conductas, si así lo estima, en el sistema *-numerus apertus-*, sin que en ningún caso pueda permitir que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado.

En relación con la facultad sancionadora, los órganos legislativos, en general, tienen un margen amplio de configuración legislativa en materia de determinación del valor de las multas que pueden ser impuestas a los particulares o administrados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

Ese valor debería tener una relación directa e intrínseca con las prioridades de política pública que rigen, en este caso a la ciudad. Desde esa perspectiva es constitucionalmente aceptable que se impongan multas por las prohibiciones que establece el Proyecto.

La configuración de las multas debe ser proporcional al fin que se busca obtener, esto es, deben ser (i) idóneas para los fines propuestos; (ii) necesarias en el contexto nacional impidiendo conductas que perjudiquen los intereses generales; y, (iii) proporcionales en sentido estricto, que no es otra cosa, que una mayor satisfacción del derecho a un ambiente sano frente a restricciones para una actividad económica determinada.

## **5. Conclusiones**

38. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye lo siguiente:

(a) El GAD DMQ podría emitir disposiciones normativas sobre el tránsito y el transporte

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

terrestre dentro de su territorio relacionadas con el servicio de mensajería y entregas a domicilio en la ciudad;

(b) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, debe ser conocido, como en efecto lo ha sido, por la Comisión de Movilidad;

(c) Se estima conveniente observar las recomendaciones del apartado 4.2 de este Informe. Particularmente:

- Recoger, de estimarlo conveniente, las recomendaciones efectuadas respecto a la exposición de motivos y articulados del Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD; y,
- Requerir, específicamente, los informes técnicos a la Agencia Metropolitana de Control.

39. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán los órganos competentes del GAD DMQ.

40. Suscribo en la calidad invocada.

---

[1] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Artículo 2.- Ordenanzas.- El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serañ, necesariamente, reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarañ ordenanzas metropolitanas. Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas: a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas; b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal; c. Ordenanzas de designación de espacios públicos; d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de proteccioñ ambiental; e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social; y, f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados. Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1781-O

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2287-O

Anexos:

- 4. GADDMQ-SGCM-2020-1753-O.pdf
- 4. proyecto.pdf
- resolución\_no.\_020.pdf

Copia:

Señor Doctor  
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo  
**Concejal Metropolitano**