

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

Asunto: Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1648-O y, la resolución Nro. 001-CMO-CSC-2020 de las Comisiones de Movilidad y de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos

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-2020-1648-O, de 11 de mayo de 2019 y, la resolución Nro. 001-CMO-CSC-2020, a requerimiento de las Comisiones de Movilidad y de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos (las «Comisiones»), 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 y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a las Comisiones, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a los siguientes asuntos («Requerimiento») (énfasis añadido): «[...] emita un informe legal que aclare el marco jurídico en materia de tránsito y transporte terrestres y seguridad vial, que habilite la inclusión, en el proyecto de ordenanza en referencia, de disposiciones relacionadas con la regulación del servicio de entrega a domicilio».

3. Para atender el Requerimiento de la Comisión, este Informe se refiere al régimen jurídico relativo a la competencia de planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»), en especial «a la regulación del servicio de entrega a domicilio».

4. Este Informe tiene una naturaleza meramente informativa, de conformidad con el

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

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

5. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el Capítulo XIV, del Título I, del Libro IV.2, establece disposiciones normativas relativas a la regulación de la circulación vehicular en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

6. El Proyecto en conocimiento de las Comisiones busca incorporar una disposición al Capítulo indicado en el párrafo precedente que tiene relación con la restricción del número de pasajeros a bordo de una motocicleta, y otro en el Capítulo siguiente, tipificando una infracción y sanción administrativa.

7. En específico, sobre asuntos relacionados al servicio de entregas a domicilio, en el periodo actual de confinamiento y el posterior que vendría, se debe considerar:

(a) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al coronavirus SARVS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19») como una pandemia. 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 coronavirus COVID-19;

(b) Por medio de la resolución No. 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 señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020 (el «Decreto»), 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;

(d) El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 1-20-EE/20 (el «Dictamen de Constitucionalidad»), en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional;

(e) A través de la Resolución No. A-022, de 16 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano, como una medida complementaria y articulada a los fines del estado de excepción del Decreto, estableció restricciones especiales para el uso de bienes públicos y para la realización de determinadas actividades económicas, durante el período de emergencia;

(f) 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;

(g) 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;

(h) En sesión recogida en el acta No. 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»;

(i) Dentro de las actividades que se pueden efectuar en el color rojo, se encuentra la de entrega al domicilio de productos dentro de un horario que va desde las 07h00 a las 22h00;

(j) De acuerdo con las decisiones emanadas de las autoridades competentes de la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

Administración Pública Central, el Alcalde Metropolitano derogó la resolución No. A-022, de 16 de marzo de 2020, y sus reformas, expidiendo la resolución No. A-038, de 3 de mayo de 2020, que contiene las medidas complementarias urgentes y transitorias para el período de distanciamiento; y,

(k) 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.

4. Análisis y criterio jurídico

8. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere al régimen jurídico relativo a la competencia de planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público GAD DMQ, en especial «a la regulación del servicio de entrega a domicilio».

9. El art. 226 de la Constitución de la República («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».

10. 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 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.

11. 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.

12. El GAD DMQ, tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio, de conformidad con las siguientes normas competenciales:

(a) *Primero*, los arts. 264 núm. 6 y 266 de la Constitución, que disponen lo siguiente (énfasis añadido): «Art. 264.- 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. [...]» “Art. 266.- 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»;

(b) *Segundo*, los arts. 84 letra q) y 130 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), que establecen (énfasis añadido): «Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio; [...]» “Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.- 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»;

(c) *Tercero*, el art. 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial («LOTTTSV»), según el cual (énfasis añadido): «Art. 30.4.- 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar. [...]”; y,

(d) *Cuarto*, a través 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.

13. En específico, respecto a la competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre del GADDMQ dentro de su territorio, en especial, a «la regulación del servicio de entrega a domicilio»:

(a) De conformidad con el régimen jurídico expuesto en párrafos anteriores, el GAD DMQ tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio;

(b) Esa competencia se ejerce 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»;

(c) Con ese contexto, al tener el GAD DMQ la competencia exclusiva material para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio, podría emitir disposiciones normativas que se refieran a la regulación del servicio de entrega a domicilio, en relación con esa competencia material; y,

(d) A modo ilustrativo, en la ciudad de Bogotá se han establecido requisitos específicos para las empresas y plataformas de comercio electrónico que prestan o facilitan servicios de mensajería o domicilios:

- Registros de los vehículos destinados al efecto;
- Habitáculos para el transporte de mercancías y productos; y,
- Establecimiento de infracciones y sanciones administrativas por inobservancia de las medidas adoptadas.

14. El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, el 28 de abril de 2020, 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»

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

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 respectivos cantones».

15. En la sesión permanente de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, 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 (la «Guía»).

16. La Guía, está dirigida a todos los establecimientos que presten servicios y comercialicen productos bajo la modalidad de entrega a domicilio y aquellos que presten el servicio de transporte y entrega a domicilio, en todo el territorio nacional, y su objeto es prevenir el contagio de COVID-19, a través de la implementación de medidas básicas necesarias, que permitirá a los propietarios de establecimientos precautelar la salud de sus trabajadores, consumidores y ciudadanía en general.

5. Conclusiones

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

(a) El GAD DMQ tiene la competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio, por lo que, es competente para la conocer y expedir, a través de su órgano legislativo, el Proyecto;

(b) Sobre la base de la indicada competencia, podría emitirse disposiciones normativas, observando el régimen jurídico aplicable, que se refieran a la regulación del servicio de entrega a domicilio, en especial, en relación con el control del tránsito; y,

(c) De considerar procedente la inclusión de disposiciones normativas relativas a «la regulación del servicio de entrega a domicilio» en el Proyecto de Ordenanza en conocimiento de las Comisiones se observa particularmente:

- El régimen jurídico aplicable, particularmente, el art. 322 del COOTAD, para que contenga unidad normativa en su conjunto, esto es, que se refiriera a un objeto común (tránsito); y,
- Las disposiciones vigentes relativas al asunto (Guía de bioseguridad para entregas a domicilio y atención al cliente-versión 3.0).

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1181-O

Quito, D.M., 18 de mayo de 2020

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

19. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1648-O

Anexos:

- resolución_no._001-cmo-csc-2020.pdf

Copia:

Señor Doctor
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
Concejal Metropolitano