



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0165-O**

**Quito, D.M., 04 de mayo de 2020**

**Asunto:** Observaciones sesión de Concejo No. 063, de 5 de mayo de 2020.

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

De mi consideración:

Con relación a la convocatoria dispuesta por el Dr. Jorge Yunda Machado, Alcalde Metropolitano, para la Sesión Ordinaria No. 063 del Concejo Metropolitano de Quito, me permito remitir el texto de las observaciones que formularé al punto del orden del día que se detalla a continuación:

**III. Primer debate del proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Capítulo VII, Del Título I, Del Libro IV.3, y Capítulo VI, Del Título V, Del Libro III.6 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que contiene prohibiciones y sanciones relacionadas con la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID 19).” (IC-CUS-CPP-CSA-2020-001).**

**1. Del título del proyecto normativo.**

El Título del proyecto hace referencia a las “Prohibiciones y Sanciones relacionadas con la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19), sin embargo del texto del proyecto se evidencia que no se tratan únicamente de medidas que prevén prohibiciones y sus respectivas sanciones, sino más bien, como señala el primer artículo innumerado que se incorpora a través del artículo 1 del proyecto, el objeto del proyecto está relacionado con la mitigación del riesgo de la propagación del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19). Por tanto, recomendamos que el Título haga referencia a ello, sustituyendo en el mismo la frase: “*QUE CONTIENE PROHIBICIONES Y SANCIONES RELACIONADAS CON LA PANDEMIA DEL SARS-COV-2 (COVID-19)*”, por “*QUE CONTIENE LAS NORMAS RELACIONADAS CON LA MITIGACIÓN DEL RIESGO DE LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS SARS-CoV-2 (COVID 19)*”

**2. De la incorporación de la normativa al Código Municipal.**

El artículo 1 del proyecto señala: “*Incorpórese a continuación del artículo Art. IV.3.104 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la siguiente sección innumerada (...)*”. Hay que señalar, primeramente, que el proyecto no incorpora una sección a través de este artículo, incorpora un Título, por lo que esto tiene que ser revisado, previo el segundo debate.

Por otra parte, el artículo IV.3.104 se encuentra dentro del Libro IV.3, del Ambiente, en su Título I, “De la Prevención y Control del Medio Ambiente”, el cual, entre otros aspectos, contiene la normativa sobre el sistema de gestión integral de residuos sólidos, los componentes del sistema, la regulación sobre los gestores ambientales, el fondo ambiental, obligaciones y responsabilidades en materia de gestión integral de residuos sólidos; y, en ese marco, se establecen una serie de normas sobre su control, definiendo las contravenciones y sanciones.

Es decir, se pretende incorporar un articulado, aun cuando fuera de manera temporal, en una sección específica del Código Municipal relacionada con el control, estímulo, contravenciones y sanciones relacionadas con el sistema de gestión integral de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito, lo cual no tiene lógica.

Tratándose de un proyecto normativo que tiene como finalidad la implementación de una serie de acciones enfocadas en la garantía del derecho a la salud de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, se



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0165-O**

**Quito, D.M., 04 de mayo de 2020**

recomienda que su inclusión se realice en el Libro II.1 del Código Municipal, "De la Salud".  
En tal sentido, se propone la sustitución del texto del artículo 1, por el siguiente:

*"Artículo 1.- A continuación del artículo II.1.23 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, incorpórese un Título al tenor del siguiente texto:  
"TÍTULO (...)  
DE LAS NORMAS RELACIONADAS CON MITIGACIÓN DEL RIESGO DE LA PROPAGACIÓN DEL  
CORONAVIRUS SARS-CoV-2 (COVID 19)"*

En este mismo sentido, el Título del proyecto normativo debería ser revisado, a fin de que el mismo sea concordante con lo antes expuesto; y, por otra parte, la subdivisión del proyecto, también debería considerar el Título en referencia, capítulos, secciones, etc., guardando concordancia con el Código Municipal en su integralidad.

### **3. De los informes requeridos a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.**

El texto del proyecto de ordenanza prevé que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda expedirá protocolos que permitan la aplicación de ciertas disposiciones contenidas en la ordenanza, en particular la relacionada con las actividades que se desarrollen al aire libre, la señalética en espacio público para cumplir el distanciamiento entre personas y las distancias que deberán guardar los trabajadores, entre sí. Sin embargo de lo anterior, no se cuenta con un informe de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda señalando su criterio al respecto, por lo que es recomendable requerir este informe previo el segundo debate.

### **4. Sobre la propuesta relacionada con la realización de pruebas de detección de COVID-19.**

El proyecto contiene un artículo innumerado titulado "*Obligaciones para administrados sometidos al régimen de licenciamiento que cuenten con más de diez trabajadores*", que establece la obligatoriedad de efectuar "*pruebas de detección de la enfermedad COVID- 19 a sus trabajadores y dependientes de conformidad con los criterios establecidos en el Protocolo que para el efecto emita la Secretaría de Salud del GAD DMQ, llevando un registro sobre la realización de las pruebas*". Al respecto, me permito hacer las siguientes observaciones:

#### **4.1. Sobre la competencia del Concejo para regular este aspecto.**

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, sobre el principio de legalidad, prevé: "*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.*".

El artículo 84, letra o) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "COOTAD"), prevé que los gobiernos metropolitanos tienen entre sus funciones la de "*regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas*". En función de ello, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito contiene la normativa metropolitana en materia de licenciamiento, siendo la naturaleza de las licencias, la siguiente:

#### ***"Artículo III.6.1.- Naturaleza.-***

1. Las Licencias Metropolitanas son herramientas de gestión administrativa, por las que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en tutela de los bienes jurídicos respecto de los que ejerce competencia, autoriza actuaciones de los administrados.
2. Para efectos del Régimen Administrativo de Licencias Metropolitanas, se entiende por actuación todo obrar del administrado sujeto a regulación y control por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
3. Para efectos del Régimen Administrativo de Licencias Metropolitanas, se entiende por administrado toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o comunidad, sujeta al ejercicio de las potestades públicas a



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0165-O**

**Quito, D.M., 04 de mayo de 2020**

cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”

Es decir, las licencias metropolitanas comprenden autorizaciones en los ámbitos que ejerce sus competencias la Municipalidad, en uso de sus facultades de regulación y control. En el caso en particular de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas – LUAE, según el artículo III.6.25 del Código Municipal, comprenden las siguientes autorizaciones:

**“Artículo III.6.25.- Autorizaciones del sector público que se integran en la LUAE.-** La LUAE integra las autorizaciones administrativas que, en ejercicio de sus específicas competencias, son o puedan ser concedidas por los distintos órganos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y, previo convenio de cooperación o colaboración, por otros órganos u organismos del sector público, en las siguientes materias:

- a.** Uso y ocupación del suelo, entendido éste como la compatibilidad de la actividad económica al uso de suelo, excepto en el caso de espacio público autorizado;
- b.** Reglas técnicas en materia de prevención de incendios;
- c.** Publicidad exterior, para la colocación de la identificación del establecimiento;
- d.** Turismo;
- e.** Movilidad; y,
- f.** Cualquier otra autorización o materia que, bajo la competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o por convenio de cooperación o colaboración, delegación o acto de descentralización, sea integrada a la LUAE mediante acto administrativo válido.”

La emisión de las autorizaciones administrativas que integran la LUAE se regirán de conformidad con sus respectivas ordenanzas, resoluciones u otras normas vigentes en el Distrito Metropolitano de Quito, según sea del caso, y serán otorgadas por los órganos municipales o del sector público, a quienes se denomina “Componentes de la LUAE” para efecto de este Capítulo.”

Hay que señalar que la LUAE se incorpora en la normativa metropolitana a través de la Ordenanza Metropolitana No. 308, de 2010, señalando que esta licencia comprendía también autorizaciones en materia de sanidad, en función de lo previsto en el Acuerdo Ministerial No. 0719, publicado en el Registro Oficial No. 182, de 6 de enero de 2006, por el cual el Ministerio de Salud Pública delegó al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el “control sanitario de la instalación y funcionamiento de los establecimientos descritos en el mismo”. Sin embargo, el Acuerdo Ministerial No. 0719 fue derogado mediante Acuerdo Ministerial No. 4482, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 170, de 27 de enero de 2014, por lo que el Concejo Metropolitano mediante Ordenanza Metropolitana No. 0543, de 28 de abril de 2014, eliminó entre las autorizaciones del sector público que integran la LUAE a aquellas en relacionadas con materia de sanidad, así como su anexo que contenía las “Reglas técnicas en materia de sanidad”.

Es decir, desde el año 2014, cuando se revocó la delegación otorgada al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por parte del Ministerio de Salud Pública, la Municipalidad no integra dentro de los componentes de las LUAE, materias de sanidad. Esto se basa, entre otros aspectos, en las disposiciones de la Constitución que se desarrollan en la Ley Orgánica de Salud, sobre la rectoría en materia de salud:

**“Artículo 6.- Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública:**

- 1.** Definir y promulgar la política nacional de salud con base en los principios y enfoques establecidos en el artículo 1 de esta Ley, así como aplicar, controlar y vigilar su cumplimiento;
- (...) **5.** Regular y vigilar la aplicación de las normas técnicas para la detección, prevención, atención integral y rehabilitación, de enfermedades transmisibles, no transmisibles, crónico-degenerativas, discapacidades y problemas de salud pública declarados prioritarios, y determinar las enfermedades transmisibles de notificación obligatoria, garantizando la confidencialidad de la información;
- (...) **16.** Regular y vigilar, en coordinación con otros organismos competentes, las normas de seguridad y condiciones ambientales en las que desarrollan sus actividades los trabajadores, para la prevención y control de las enfermedades ocupacionales y reducir al mínimo los riesgos y accidentes del trabajo;”

El Concejo Metropolitano de Quito ejerce la regulación de las actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito, así como de otros ámbitos principalmente relacionadas con el uso de suelo, para efecto de lo cual otorga las licencias metropolitanas reguladas en el Código Municipal; sin embargo, conforme el



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0165-O**

**Quito, D.M., 04 de mayo de 2020**

mismo Código Municipal lo prevé en su artículo III.6.1 estas autorizaciones se otorgan en el ámbito de las competencias de la Municipalidad, y en el caso en particular de la regulación de las actividades económicas, en base a las normas antes descritas, el Concejo no podría imponer a los administrados una obligación en materia de sanidad cuando esto escapa de las competencias que le reconocen la Constitución y la ley al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Si bien hay procesos de licenciamiento en los que la Municipalidad establece entre sus requisitos la presentación de documentación sobre aspectos que no son de su competencia, como planes de seguridad y salud ocupacional, estos planes, por ejemplo, son obligaciones que tienen los administrados en función de la normativa debidamente expedida por los entes públicos competentes para el efecto. En el caso del proyecto normativo, sin existir una obligación de los administrados de realizar pruebas de detección de COVID-19 a sus trabajadores, es el Municipio el que estaría imponiéndoles esa obligación, en un campo que escapa de sus competencias, lo cual merece un análisis detenido por parte de las Comisiones.

**4.2. Seguridad jurídica y confianza legítima.**

El artículo 82 de la Constitución establece: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”*

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 22, con relación a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, prevé:

**“Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima.-** Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

*La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. (...)*”

El artículo III.6.51 del Código Municipal, relacionado con la vigencia de la LUAE, establece:

“Artículo III.6.51.- Vigencia de la LUAE.-

1. La LUAE tiene una vigencia indefinida, con renovación anual, previa actualización de datos. La renovación se realizará de acuerdo al noveno dígito del RUC, RISE o cédula de ciudadanía de acuerdo a la tabla que abajo se detalla. La renovación será realizada de manera automática, sin perjuicio de las potestades de control y sus consecuencias, y siempre que en cada año, se hayan cancelado las tasas o prestaciones económicas vinculadas con el ejercicio de las actividades económicas materia de la LUAE, a través de la ventanilla de licenciamiento o cualquier medio disponible habilitado por la Autoridad Administrativa Otorgante.

Noveno dígito	Mes de licenciamiento
	Enero
1	Febrero
2	Marzo
3	Abril
4	Mayo
5	Junio
6	Julio
7	Agosto
8	Septiembre
9	Octubre
0	Noviembre
Todos	Diciembre



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0165-O**

**Quito, D.M., 04 de mayo de 2020**

Conforme el artículo en referencia, muchos de los administrados sujetos a LUAE tendrían una licencia vigente para el año 2020, en aquellos casos en los que cumplieron los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico metropolitano para el efecto. Así mismo, otros administrados habrán obtenido sus licencias metropolitanas urbanísticas respectivas, al cumplir con sus respectivos requisitos para la realización de sus fraccionamientos, edificaciones, propiedad horizontal, entre otras.

Estos administrados, que ya cuentan con una autorización debidamente expedida por la Municipalidad en apego al ordenamiento jurídico metropolitano, con la propuesta normativa tendrán impuesta una obligación adicional, relacionada con la realización de “*pruebas de detección de la enfermedad COVID- 19 a sus trabajadores y dependientes de conformidad con los criterios establecidos en el Protocolo que para el efecto emita la Secretaría de Salud del GAD DMQ, llevando un registro sobre la realización de las pruebas*”, imponiéndoles, en caso de incumplimiento, una multa de dos salarios básicos unificados (USD. 800,00) y, por reincidencia, cuatro salarios básicos unificados (USD. 1.600,00), así como la revocatoria de la licencia respectiva.

En tal virtud, es necesario realizar un análisis relacionado con la capacidad del Municipio para establecer obligaciones a los administrados en materia sanitaria (siendo competencia del Gobierno Central a través del Ministerio de Salud), atadas al ejercicio de actividades económicas (cuya regulación sí corresponde al Municipio), a fin de que la regulación observe el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de confianza legítima, considerando que muchas de las actividades que se afectan con la propuesta, ya cuentan con una autorización debidamente expedida por la Administración Municipal para las actividades objeto del licenciamiento.

#### **4.3. Imposibilidad práctica de aplicación de la regulación propuesta.**

Por otra parte, y sin perjuicio del análisis que debe realizarse sobre los aspectos antes descritos, hay que tomar en cuenta las dificultades que en la práctica tendrán los administrados para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la propuesta normativa. La dotación de mascarillas o tapabocas, así como otras medidas de desinfección no implicarían mayor complicación a los administrados, más allá del impacto económico que ello traería, sin embargo, la realización de las pruebas de detección del COVID-19, sí podría generar inconvenientes para su aplicación, tomando en consideración que el acceso a las pruebas solo se realiza a través de las dependencias públicas que tienen pruebas este momento, o a través de los laboratorios que han sido autorizados para el efecto.

Adicionalmente, las pruebas actualmente, debido al número limitado que se tiene en el Ecuador, se encuentran destinadas principalmente a aquellas personas que pudieron estar expuestas al virus, así como a los grupos de atención prioritaria. Por tanto, aun cuando la imposición de esta obligación a los administrados sea factible, en la práctica no todos tendrán la posibilidad de realizar pruebas a la totalidad de sus trabajadores, por lo que los administrados podrán ser sancionados por la imposibilidad de cumplir esta disposición.

#### **5. Sobre el establecimiento de horarios diferenciados para las actividades económicas.**

A nivel internacional se han establecido una serie de medidas que tienen como finalidad evitar la aglomeración de personas en el retorno progresivo a las actividades económicas una vez superada la etapa más sensible de la pandemia. Uno de los casos que más ha llamado la atención en este aspecto a nivel internacional es el de la Alcaldía Mayor de Bogotá que ha promovido la implementación de horarios diferenciados de acceso a las diferentes actividades económicas en su jurisdicción, lo cual se alinea con la regulación que en dicha ciudad existe para fomentar una ciudad productiva las 24 horas del día.

En el caso del Ecuador los Gobiernos Autónomos Municipales y Metropolitanos, según los artículos 54 y 84 del Código Orgánico, tienen entre sus funciones las de “*regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas*”, lo cual permitiría el establecimiento de horarios diferenciados para el desarrollo de las actividades económicas; sin embargo, hay que tomar en consideración las disposiciones emitidas por la Presidencia de la República y el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, que han establecido un esquema de apertura de actividades en función de una “*semaforización*” de la situación de cada jurisdicción. En



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0165-O**

**Quito, D.M., 04 de mayo de 2020**

el mejor de los casos previstos, esto es, en semáforo verde, si bien todos los sectores no esenciales retornan a sus actividades, se prevé un toque de queda desde las 21h00 hasta las 05h00, lo cual imposibilitaría una política similar a la antes descrita en el Ecuador.

Sin perjuicio de ello, y dentro del rango horario en el cual se permite la ejecución de las diferentes actividades económicas en el Ecuador, según las disposiciones de las autoridades nacionales, es factible que la Municipalidad establezca horarios diferenciados para el inicio de cada una de las actividades económicas, sin perjuicio de aquellos casos en los que por la naturaleza de la actividad y conforme el ordenamiento jurídico, el establecimiento de los horarios se impone por parte de otras autoridades, como es el caso de las farmacias sujetas a control de las autoridades sanitarias nacionales.

En tal sentido, se propone que al final del Título IV, sobre las medidas temporales para el retorno a las actividades privadas y públicas, se incorpore un artículo al tenor del siguiente texto:

*“Art. (...) Sobre el establecimiento de horarios para el desarrollo de actividades económicas.- Con el fin de promover la reactivación económica del Distrito Metropolitano de Quito de una manera en la que se garantice un adecuado distanciamiento social y el cumplimiento de las normas que mitiguen el riesgo de propagación del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito podrá establecer horarios diferenciados para el inicio y finalización de las actividades económicas sujetas a su regulación y control, sin perjuicio de las disposiciones emitidas por otras autoridades públicas respecto de actividades con regulación particular en el ordenamiento jurídico nacional.*

*Para el efecto, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad en conjunto con la Secretaría de Movilidad, expedirán la resolución que contenga la programación de los horarios para el desarrollo de las actividades económicas, mientras dure la emergencia sanitaria. La programación deberá considerar las disposiciones expedidas por el Gobierno Central con relación a los horarios en los que se restringe la circulación de las personas, así como el criterio del Consejo Consultivo de Competitividad del Distrito Metropolitano de Quito, sobre las particularidades que involucran a las distintas actividades reguladas.”*

Solicito a usted, señorita Secretaria (E), se sirva distribuir copias del presente oficio a los integrantes del Concejo Metropolitano de Quito para su análisis correspondiente en la Sesión Ordinaria antes referida.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Sr. Bernardo Abad Merchán  
**CONCEJAL METROPOLITANO**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Sebastian Cevallos Salgado	dcs	DC-AMGB	2020-05-04	
Revisado por: Diego Bladimir Vaca Flores	dbv	DC-AMGB	2020-05-04	
Aprobado por: Bernardo Abad Merchán	BA	DC-AMGB	2020-05-04	