



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

Asunto: Observaciones Continuación de la Sesión Conjunta No. 001 Extraordinaria Comisiones Uso de Suelo; Propiedad y Espacio Público; y, Salud.

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

De mi consideración:

Con relación a la convocatoria dispuesta por la Presidencia de las Comisiones de Uso de Suelo, Propiedad y Espacio Público, y Salud, para la continuación de la Sesión Conjunta No. 001 Extraordinaria de las comisiones en referencia, me permito remitir el texto de las observaciones que formularé al proyecto de ordenanza que se ha remitido con la convocatoria a la sesión:

1. 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 (...)”*.

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, sus componentes, 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.

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 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 LA CONTENCIÓN DE LA PROPAGACIÓN DEL SARS-CoV-2 (COVID 19)”

2. En el primer artículo innumerado que se incorpora al Código Municipal a través de la propuesta normativa que se adjunta a la convocatoria, se establecen tres numerales que contienen obligaciones de toda persona que haga uso de los bienes de dominio público y afectados al servicio público descritos en los artículos 417 y 418 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

Sin perjuicio de que las tres medidas puntuales que se describen en la propuesta parecen ser las más adecuadas en este momento, hay que considerar que la propagación del COVID-19 ha requerido la implementación de diversas medidas de conformidad con el avance del mismo, así como en base a las disposiciones emitidas por parte del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional.

Es decir, lo que hoy se busca aprobar, el día de mañana podría ser insuficiente, por lo que es necesario dotar de mayor flexibilidad a la Administración Municipal en la toma de decisiones permitiendo a las dependencias competentes del ejecutivo, en este caso, a la Secretaría de Salud, a adoptar otras medidas que se consideren necesarias conforme el avance de la pandemia, para lo cual se propone sustituir el texto del inciso final, por el siguiente:

“Las obligaciones contenidas en el presente artículo, se establecen sin perjuicio de otras que pudieran disponerse por parte de las autoridades nacionales competentes, como medidas de prevención del contagio del SARS-CoV-2 (COVID 19), para efecto de lo cual la Secretaría responsable de salud podrá, mediante resolución debidamente motivada, establecer otras disposiciones a cumplirse por parte de los administrados”.

3. En el segundo artículo innumerado que se incorpora al Código Municipal a través de la propuesta, se hace referencia, en su primer inciso, a los “túneles de desinfección”. Al respecto, es importante señalar que el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en sesión permanente de 10 de abril de 2020, resolvió:

“3. Luego de revisar la evidencia científica recolectada con los productos desinfectantes y el uso de productos de desinfección de superficies en contacto directo con el ser humano (mucosa oral, nasal, piel, etc.) los equipos técnicos concluyen que, no se encuentra evidencia que apoye la aplicación de químicos directamente sobre las personas y sus vestimentas como medida de “desinfección” para un virus con las características del SARS COV-2, al contrario, el contacto directo de estos químicos concentrados o diluidos sobre la piel y mucosas podría generar afecciones a la salud como sequedad, irritación, afecciones respiratorias, incluso podría ser cancerígenos ante una exposición prolongada. Por lo tanto, no se recomienda la aplicación de sustancias directamente a las personas.”

Por otra parte, con fecha 15 de abril del año en curso, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador hace público el “Resumen de evidencia Científica” No. FM-RECo8-15-04-20, el cual en sus conclusiones señala:

“No se ha encontrado evidencia científica que avale la eficacia de los túneles o cámaras de desinfección para evitar la transmisión de SARS-CoV-2. Se ha descrito riesgo para la salud asociado a las sustancias que se utilizan en estos sistemas.

El tiempo de contacto necesario para que las sustancias químicas utilizadas ejerzan su efecto no sería logrado con un paso rápido de una persona por un túnel de desinfección y tiempos prolongados de exposición generarían problemas en la salud.

Considerando que la principal vía de transmisión del SARS-CoV-2 es por gotitas expulsadas por vía respiratoria, las medidas de prevención deberían dirigirse a reducir la propagación del virus por esta vía de transmisión. Existen tecnologías que han demostrado eficacia en cuanto a medidas de contención para evitar la transmisión del virus que deberían ser priorizadas por las instituciones como medidas de prevención y es muy importante considerar el costo oportunidad que conlleva el adquirir tecnologías no probadas en el contexto de esta pandemia.



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

Es importante mencionar que los túneles de desinfección pueden crear una falsa sensación de protección en las personas, lo que podría desviar su atención de las medidas con eficacia y seguridad comprobadas, como son el distanciamiento social, el lavado de manos frecuente y el uso de mascarillas o protectores faciales.”

Con este antecedente, resulta inoportuna cualquier referencia a los túneles de desinfección como posible medida para evitar la propagación del virus, no existiendo evidencia científica que lo respalde, y más aún cuando en el contexto de lo que se propone, es la Secretaría de Salud la que deberá emitir los protocolos a seguirse.

4. Con relación al mismo artículo innumerado que se incorpora a través de la iniciativa normativa objeto de este oficio, se dispone de modo general una obligación para “*los administrados sujetos a Licencias Únicas de Actividades Económicas y otras licencias metropolitanas*” consistentes entre otras en la implementación de las medidas que disponga la Secretaría de Salud y “*a reportar el diagnóstico resultante de las pruebas COVID-19 realizadas a su trabajadores o funcionarios, al organismo competente*”. El inciso final del artículo, señala:

“Los administrados sujetos a Licencias Únicas de Actividades Económicas y otras licencias metropolitanas que no provean la dotación de mascarillas o tapabocas a sus trabajadores y no apliquen las medidas de desinfección, el mantenimiento de lavabos, la realización de las pruebas de detección del COVID-19, y los protocolos establecidos por la Secretaría de Salud, tal y como señala este artículo, será sancionado con una multa equivalente a dos salarios básicos unificados. En caso de reincidencia, se aplicará una multa equivalente a cuatro salarios básicos unificados.”

En este sentido, es importante analizar los siguientes aspectos:

Competencia del Concejo Metropolitano para establecer esta regulación:

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 "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 cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*** (Subrayado y resaltado fuera del texto)



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

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 derogó 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



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

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 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 imponiendo esa obligación a los administrados, en un campo que escapa de sus competencias, lo cual merece un análisis detenido por parte de las Comisiones.

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.-

I. 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.



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

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

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 “*dotación de mascarillas o tapabocas a sus trabajadores y no apliquen las medidas de desinfección, el mantenimiento de lavabos, la realización de las pruebas de detección del COVID-19, y los protocolos establecidos por la Secretaría de Salud*”, 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).

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.

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.



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2020-0156-O

Quito, D.M., 20 de abril de 2020

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.

Solicito a usted, señora Secretaria, se sirva distribuir el presente oficio para conocimiento de los integrantes de las Comisiones de Uso de Suelo; Propiedad y Espacio Público; y, Salud.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sr. Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO

Copia:

Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón
Concejal Metropolitano

Señor Doctor
Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi
Concejal Metropolitano

Señora Doctora
Brith Catherine Vaca Chicaiza
Concejala Metropolitana

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Sebastian Cevallos Salgado	dcs	DC-AMGB	2020-04-20	
Revisado por: Diego Bladimir Vaca Flores	dbv	DC-AMGB	2020-04-20	
Aprobado por: Bernardo Abad Merchán	BA	DC-AMGB	2020-04-20	