



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

Asunto: Observaciones al proyecto de ordenanza que contiene prohibiciones y sanciones relacionadas con la pandemia del SARS-COV-2 (COVID-19)

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

De mi consideración:

Conforme a la convocatoria cursada por usted a través del Sitra, el día de martes 5 de mayo de 2020, se realizará, a partir de las 10h00, la sesión ordinaria No. 063 del Concejo Metropolitano de Quito, para tratar como tercer punto del orden del día, el siguiente: "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)."

Una vez revisado el referido proyecto, en ejercicio de la atribución prevista en el literal a) del artículo 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, me permito poner en su conocimiento las siguientes observaciones para consideración del Concejo Metropolitano:

Observaciones a la denominación del proyecto de ordenanza

De conformidad con el contenido del proyecto y atendiendo a su objeto, se recomienda modificar su denominación por la siguiente: "ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE LAS NORMAS PARA MITIGAR EL RIESGO DE PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19)".

Observaciones al Título I Generalidades

- Considerando la naturaleza de las normas que se proponen incorporar al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, a través del artículo 1 del proyecto, se recomienda que éstas sean incorporadas en el Libro II.1 correspondiente a la Salud, preferentemente luego de la Sección I De la Promoción y Protección de la Salud y Prevención de la Enfermedad, del Capítulo II Ámbitos de Acción, del Título I Normas y Regulaciones en las acciones en salud en el Distrito Metropolitano de



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

Quito. De acogerse esta observación se deberá modificar la denominación completa del proyecto de ordenanza.

- Con el propósito de que el objeto enunciado en el proyecto guarde concordancia con el siguiente artículo que se refiere al ámbito del mismo, en el primer inciso del artículo innumerado primero, titulado “Objeto”, del Capítulo I, se recomienda reemplazar el texto “*preservando los bienes de dominio público y uso como lugares de convivencia saludable*” por “*preservando como lugares de convivencia saludable, los bienes de dominio y uso público, así como los bienes afectados al servicio público*”.
- En el artículo innumerado tercero, titulado “*Temporalidad*”, del mismo capítulo, se debe corregir: “*Metropolitana*” por “*Metropolitano*”.

Observaciones al TÍTULO II Normas obligatorias para el uso de bienes de dominio del gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

- La denominación del Título II “*NORMAS OBLIGATORIAS PARA EL USO DE BIENES DE DOMINIO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*” se aparta del objeto y ámbito del proyecto, por lo que se recomienda que se reemplace por el siguiente: “*NORMAS OBLIGATORIAS DE PREVENCIÓN DE LA PROPAGACIÓN DEL SARS-CoV-2 EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*”.
- El proyecto contiene el Título III Régimen Sancionatorio por lo que, para guardar un orden legislativo adecuado, todas las normas referentes a éste deberán ser trasladadas al título correspondiente. Así, en el artículo innumerado primero denominado “*Reglas de conducta y sanciones respecto del uso de bienes de dominio público del GAD DMQ y espacio público*”, del Capítulo I, se deberá eliminar la referencia “*y sanciones*” y los dos incisos que se encuentran después del numeral 5 del mismo artículo que señalan: “*La persona que no acate las disposiciones contenidas en este artículo y efectúe o realice, indistintamente, cualquiera de las actividades mencionadas en los numerales precedentes, será sancionada con una multa equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un salario básico unificado y en caso de reincidencia, será sancionada con una multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de un salario básico unificado. En el caso de menores de edad serán responsables sus padres o representantes legales por el cumplimiento de esta disposición. Para efectos de la aplicación del art. 245 del Código Orgánico Administrativo, se considerará que la infracción administrativa que se sanciona en esta norma es de categoría leve*”, deben reubicarse en el título correspondiente al régimen sancionatorio, como se recomendará más adelante.
- En el epígrafe del artículo innumerado primero “*Restricciones de uso de bienes de*



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

dominio público del GAD DMQ y espacio público a personas diagnosticadas con la enfermedad COVID-19 o en aislamiento obligatorio" del Capítulo III, debe corregirse la palabra "diagnosticadas" por "diagnosticadas".

- En este mismo artículo los incisos que establecen: *"La persona que incurra en la prohibición contenida en este artículo será sancionada con una multa equivalente a un salario y medio básico unificado. En caso de reincidencia, se aplicará una multa equivalente a tres salarios básicos unificados. Para efectos de la aplicación del art. 245 del Código Orgánico Administrativo, se considerará que la infracción administrativa que se sanciona en esta norma es de categoría grave"*, corresponden a la normativa relacionada con el régimen sancionatorio, por lo que deben trasladarse al título correspondiente, conforme el texto que se recomendará más adelante.
- En el artículo innumerado segundo *"Vigilancia epidemiológica para la enfermedad COVID-19"* del Capítulo III, debe corregirse la palabra "diagnosticadas" por "diagnosticadas".

Observaciones al Título III Régimen Sancionatorio

- Por las normas que contiene, este Título debería ser el IV, ubicado como último del proyecto de ordenanza.
- Considerando que el incumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ordenanza ponen en riesgo la salud y la vida de los ciudadanos, algunas de las multas previstas deberían al menos duplicarse, a fin de que cumplan su propósito disuasivo, al considerar el detrimento pecuniario que pudiere representar para quien incurra en éstas.
- En virtud de lo anterior y de las observaciones formuladas al Título II respecto de aquellas normas que se refieren al régimen sancionatorio, éstas deberían incorporarse antes del artículo innumerado primero de la *"Potestad sancionadora"* del Capítulo I así:

"Art. [...] - Incumplimiento de las normas obligatorias de prevención de la propagación del SARS-CoV-2.- La persona que no acate las reglas de conducta respecto del uso de bienes de dominio público y el espacio público, será sancionada con una multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de un salario básico unificado y en caso de reincidencia, será sancionada con una multa equivalente a un salario básico unificado.

En el caso de menores de edad serán responsables sus padres o representantes legales por el cumplimiento de esta disposición.

Para efectos de la aplicación del art. 245 del Código Orgánico Administrativo, se considerará que la infracción administrativa que se sanciona en esta norma es de



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

categoría leve”.

“Art. [...] - Incumplimiento de restricciones de uso de bienes de dominio público y espacio público a personas diagnosticadas con la enfermedad COVID-19 o en aislamiento obligatorio.- La persona diagnosticada con la enfermedad COVID-19 o en aislamiento obligatorio que incurra en las prohibiciones previstas para este caso, será sancionada con una multa equivalente a tres salarios básicos unificados. En caso de reincidencia, se aplicará una multa equivalente a seis salarios básicos unificados.

Para efectos de la aplicación del art. 245 del Código Orgánico Administrativo, se considerará que la infracción administrativa que se sanciona en esta norma es de categoría grave”.

- Por las razones ya expuestas, se recomienda que las normas de carácter sancionatorio del Título IV Medidas temporales para el retorno a las actividades privadas y públicas sean trasladadas al Título III Régimen Sancionatorio, luego de la incorporación sugerida en la observación anterior, así:

“Art. [...] - Incumplimiento de las obligaciones para los administrados sometidos al régimen de licenciamiento.- Los administrados que se encuentran sometidos al régimen de licenciamiento previsto en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que incumplan las obligaciones impuestas a éstos en la presente ordenanza, serán sancionados con una multa equivalente a dos salarios básicos unificados. En caso de reincidencia, se aplicará una multa equivalente a cuatro salarios básicos unificados sin perjuicio de la revocatoria de la licencia metropolitana respectiva.

Para efectos de la aplicación del art. 245 del Código Orgánico Administrativo, se considerará que la infracción administrativa que se sanciona en esta norma es de categoría grave”.

- El epígrafe del artículo innumerado segundo del Capítulo I que señala “Corresponsabilidad” debería ser reemplazado por “Responsabilidad Solidaria”, el cual corresponde de mejor manera al contenido del artículo enunciado.
- El artículo innumerado primero "Incumplimiento de las medidas de restricción de la circulación vehicular" del Capítulo II señala: "Para mitigar el riesgo de propagación del SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, los conductores que circulen (i) en vehículos públicos o privados en los días de restricción a la circulación vehicular no correspondiente a su placa; o, (ii) en los días de restricción total de circulación



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

según las disposiciones de la autoridad competente, sin portar el salvoconducto vigente y otorgado por la instancia correspondiente o que hagan un uso indebido del mismo; serán sancionados con una multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de un salario básico unificado, el retiro y retención del vehículo a costa del infractor del vehículo hasta que culmine la emergencia sanitaria, sin perjuicio de otras sanciones que se establezcan por parte de otros organismos". Al respecto, se deberá reemplazar el término "infractor" por "propietario" y al preverse la sanción para el caso de reincidencia, se recomienda la incorporación del siguiente texto: "En caso de reincidencia del conductor, éste será sancionado con una multa equivalente a un salario básico unificado, sin perjuicio de las sanciones de retiro y retención del vehículo".

- En este mismo artículo se recomienda que en virtud de la garantía constitucional al debido proceso y el derecho a la defensa previsto en el literal i) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República que señala: "Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia", el texto "sin perjuicio de otras sanciones que se establezcan por otros organismos", sea reemplazado por el siguiente: "sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa o penal a que hubiere lugar".
- El epígrafe del artículo innumerado segundo "Imposición de multas referentes a las medidas de restricción de circulación vehicular" del Capítulo II se refiere a "multas" en plural y específicamente en la frase: "Las multas determinadas en esta ordenanza referente a las medidas de restricción vehicular serán impuestas (...)", cuando lo correcto es referirse a "multa" en singular, debido a que el artículo innumerado correspondiente sólo se refiere a una multa del 50% de un salario básico unificado por el incumplimiento de las medidas de restricción de la circulación vehicular. En este mismo artículo se debe reemplazar la palabra "contraventores" por "infractores", debido a que se trata de una infracción administrativa y no de una contravención de tránsito.

Observaciones al Título IV Medidas Temporales para el retorno a las actividades privadas y públicas

- En concordancia con la observación realizada a las normas previstas en el Título III, se recomienda que el Título IV pase a ser el Título III del proyecto.
- Por asuntos de técnica legislativa, se recomienda que el artículo innumerado primero "Obligación de los administrados en la contención de la propagación del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19" del Capítulo I, sea reubicado inmediatamente después del artículo innumerado segundo "Obligaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en referencia al reinicio de actividades presenciales de la institución", de tal forma que éste guarde un orden respecto de los demás artículos que vendrían después y que se refieren a los administrados sujetos a LUAES.



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

- En este mismo artículo se señala que es obligación de los administrados sujetos a LUAES aplicar las medidas de prevención constantes en el Plan para el Retorno Paulatino al trabajo, emitido por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; y, Ministerio de Trabajo, que a su vez contiene la Guía General para el retorno progresivo a las actividades laborales en el sector privado, no obstante, no se señala la fecha de emisión y publicación de dichos documentos.

El COE Nacional en sesión permanente de 28 de abril de 2020, por unanimidad de los miembros plenos, resolvió: “2. Aprobar la *“Guía y Plan General para el retorno progresivo a las actividades laborales”*, presentado por la Mesa Técnica de Trabajo No. 6 Medios de Vida y Productividad, liderada por el Ministerio de Producción comercio Exterior, Inversiones y Pesca”, razón por la cual, es importante que se aclare en el artículo propuesto del Proyecto, si el documento o documentos a los que se refiere es justamente la Guía y Plan General para el retorno progresivo a las actividades laborales aprobado por el COE, o no.

En tal virtud, considerando que el derecho a la seguridad jurídica garantizado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 82, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, **claras**, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, y suponiendo que este artículo se refiere a la Guía aprobada por el COE Nacional, se recomienda que se reemplace el texto: *“Plan para el Retorno Paulatino al trabajo, emitido por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; y, Ministerio de Trabajo, que a su vez contiene la Guía General para el retorno progresivo a las actividades laborales en el sector privado”*, por *“la Guía y Plan General para el retorno progresivo a las actividades laborales aprobado por el COE Nacional”*.

- En el artículo innumerado segundo *“Obligaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en referencia al reinicio de actividades presenciales de la institución”*, del Capítulo I, se indica que el Municipio se sujetará a las disposiciones del Ministerio del Trabajo, sin embargo, es importante señalar que la Guía y Plan General para el retorno progresivo a las actividades laborales aprobado por el COE Nacional establece que el Ministerio del Trabajo emitirá un acuerdo ministerial cuyo ámbito de aplicación será para todas las instituciones contempladas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, por consiguiente, se sugiere que, en lugar de señalar que *“el Municipio, se sujetará a las disposiciones del Ministerio del Trabajo (...)”*, se incluya lo siguiente:



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

Art. (...). - *Obligaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en referencia al reinicio de actividades presenciales de la institución*. - *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se sujetará a las disposiciones establecidas por el Ministerio del Trabajo conforme lo establece la Guía y Plan General para el retorno progresivo a las actividades laborales, aprobado por el COE Nacional el 28 de abril de 2020, en especial en lo referente:*"

Adicionalmente, se propone lo siguiente:

Que en el numeral 1 del artículo propuesto, se incluya lo siguiente: *"el cual observará los protocolos de higiene emitidos por la Autoridad Sanitaria Nacional"*, quedando de esta manera: *"1. Implementar un plan que permita el retorno progresivo al trabajo, el cual observará los protocolos de higiene emitidos por la Autoridad Sanitaria Nacional"*.

El numeral 2 se refiere a *"Jornada especial de trabajo"*, mientras que en el numeral 4, se vuelve a señalar *"Jornadas Especiales por efecto de exposición a riesgos del trabajo"*, sin que se haya efectuado una clara distinción entre estos dos numerales, por lo que, se recomienda que se aclare el alcance del numeral 2, toda vez que en la Guía y Plan General para el retorno progresivo a las actividades laborales aprobado por el COE Nacional, se establece como único lineamiento el de la Jornada especial por efecto de exposición a riesgos del trabajo al amparo del artículo 25 de la LOSEP.

- Considerando la incorporación recomendada en el Título III Régimen Sancionatorio de las sanciones que se refieren al incumplimiento de las obligaciones de los administrados sujetos al régimen de licenciamiento previsto en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se deberá eliminar de este Título la siguiente referencia contenida en los artículos innumerados tercero y cuarto del Capítulo I:

"La persona que incumpla cualquiera de las reglas de conducta contenidas en este artículo será sancionada con una multa equivalente a dos salarios básicos unificados. En caso de reincidencia, se aplicará una multa equivalente a cuatro salarios básicos unificados sin perjuicio de la revocatoria de la licencia metropolitana respectiva. Para efectos de la aplicación del art. 245 del Código Orgánico Administrativo, se considerará que la infracción administrativa que se sanciona en esta norma es de categoría grave".

Observaciones al artículo 2.-

En el texto del artículo, cuya incorporación se propone, se debe reemplazar la sílaba "el" por "en", en la siguiente frase: "(...) y **en el Anexo I Disposición de Cadáveres...**".

Observaciones a la Disposición General Tercera y Disposición Final



Santiago Guarderas Izquierdo
VICEALCALDE
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0236-

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

El artículo 4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, señala claramente que: *“Todas las ordenanzas se publicarán en la Gaceta Municipal, página web institucional y las Ordenanzas Metropolitanas, de índole tributario, además, en el Registro Oficial”*. En el presente caso, se dispone exclusivamente que se publique en el Registro Oficial, sin incluirse la Gaceta Municipal ni la página web institucional, por lo que, se propone que en la Disposición General Tercera y en la Disposición Final, se incluya esta referencia.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
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: Glenda Patricia Andrade Baroja	gpab	DC-SMGI	2020-05-04	
Aprobado por: Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo	sngi	DC-SMGI	2020-05-04	