

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

**Asunto:** Informe legal sobre las acciones de control y sanción que la AMC realizará en el cambio de semáforo amarillo en el DMQ

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

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1817-O de 28 de mayo de 2020, en el cual señala: “(...) en atención al oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2020-0201-O de 28 de mayo de 2020 emitido por la Concejala Metropolitana Luz Elena Coloma, me permito solicitar a usted se sirva remitir a ésta Secretaría General, un informe emitido por la institución a su cargo, conforme su ámbito de competencias y acción correspondiente, respecto del segundo punto expuesto en la referida solicitud (...)”; me permito informar:

### 1. Antecedentes:

Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2020-0201-O de 28 de mayo de 2020, suscrito por la Sra. Luz Elena Coloma Escobar, Concejala Metropolitana, se solicitó al doctor Jorge Homero Yunda Machado, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, agregar al orden del día de la sesión de Concejo Metropolitano ordinaria del martes 02 de junio de 2020, entre otro, el siguiente punto:

“(...) **2.- Presentación de un Informe Ejecutivo de las implicaciones prácticas que conllevan la aplicación del color amarillo de semáforo, para conocimiento de la ciudadanía, que de manera ejemplificativa absuelvan preguntas tales, pero no exclusivamente, como ¿se aperturarán los parques y otros espacios públicos en un horario específico? ¿De qué forma operará el transporte público? ¿Cómo se realizarán los operativos de control para hacer cumplir lo que permite el color amarillo del semáforo?**” (la negrilla y el subrayado me pertenecen)

### 2. Base legal:

#### 2.1. Constitución de la República del Ecuador

“**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.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

*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.”*

## **2.2. Código Orgánico Administrativo**

*“Art. 42.- Ambito material. El presente Código se aplicará en: (...)*

*7. Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora. (...)”*

*“Art. 175.- Actuaciones previas. Todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.”*

*“Art. 176.- Procedencia. En los procedimientos administrativos destinados a determinar responsabilidades de los interesados, incluso el sancionador, las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo, la identificación de la persona o personas que puedan resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.”*

*“Art. 178.- Trámite. Como conclusión de las actuaciones previas se emitirá un informe que se pondrá en conocimiento de la persona interesada, para que manifieste su criterio en relación con los documentos y los hallazgos preliminares, dentro de los diez días posteriores a su notificación, que podrán prorrogarse hasta por cinco días más, a petición de la persona interesada. (...)*

*El criterio de la persona interesada será evaluado por la administración pública e incorporado íntegramente en el correspondiente informe con el que se concluye la actuación previa.”*

*“Art. 190.- Procedencia. Iniciado el procedimiento, si existen elementos de juicio suficientes para ello, el órgano administrativo competente puede adoptar, de oficio o a petición de persona interesada, las medidas cautelares proporcionales y oportunas para asegurar la eficacia de la resolución.”*

*“Art. 250.- Inicio. El procedimiento sancionador se inicia de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.*

*La iniciación de los procedimientos sancionadores se formaliza con un acto administrativo expedido por el órgano instructor.”*

*“Art. 252.- Notificación del acto de iniciación. El acto administrativo de inicio se notificará, con todo lo actuado, al órgano peticionario, al denunciante y a la persona inculpada. (...)*

*En caso de infracciones administrativas flagrantes, el acto de inicio se incorporará en una boleta, adhesivo o cualquier otro instrumento disponible que se entregará a la o al presunto*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

*infractor o se colocará en el objeto materia de la infracción o el lugar en el que se produce.”*

**“Art. 255.- Actuaciones de instrucción.** *La o el inculpado dispone de un término de diez días para alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias. Así mismo podrá reconocer su responsabilidad y corregir su conducta.*

*La o el instructor realizará de oficio las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sean relevantes para determinar la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.”*

**“Art. 256.- Prueba.** *En el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximentes de responsabilidad.*

*Recibidas las alegaciones o transcurrido el término de diez días, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción. (...)*”

**“Art. 257.- Dictamen.** *Si el órgano instructor considera que existen elementos de convicción suficientes emitirá el dictamen que contendrá:*

- 1. La determinación de la infracción, con todas sus circunstancias.*
- 2. Nombres y apellidos de la o el inculpado.*
- 3. Los elementos en los que se funda la instrucción.*
- 4. La disposición legal que sanciona el acto por el que se le inculpa.*
- 5. La sanción que se pretende imponer.*
- 6. Las medidas cautelares adoptadas.*

*Si no existen los elementos suficientes para seguir con el trámite del procedimiento sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad.*

*El dictamen se remitirá inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el mismo.”*

**“Art. 260.- Resolución.** *El acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador, además de cumplir los requisitos previstos en este Código, incluirá:*

- 1. La determinación de la persona responsable.*
- 2. La singularización de la infracción cometida.*
- 3. La valoración de la prueba practicada.*
- 4. La sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad.*
- 5. Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia.*

*En la resolución no se pueden aceptar hechos distintos a los determinados en el curso del procedimiento.*

*El acto administrativo es ejecutivo desde que causa estado en la vía administrativa.”*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

### 2.3. Ordenanza Metropolitana No. 001-2019 (Código Municipal):

*“Art. 1.2.246.- Naturaleza.- La Agencia Metropolitana de Control es el organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que ejerce las potestades y competencias previstas en este Título.”*

*“Art. 1.2.247.- Potestades y competencias.- A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*

*Podrá ejercer además, las potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.*

*La Agencia Metropolitana de Control, para el ejercicio de las potestades que tiene atribuidas, actuará a través de los órganos y con las funciones que le confiere el orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, procurando los mayores niveles de coordinación con todos los órganos y organismos de la Administración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*

### 2.4. Ordenanza Metropolitana No. 010-2020:

*“Art. 1.- Incorpórese a continuación Libro IV.8 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el siguiente libro: **LIBRO V “DEL EJE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS SANITARIA, SOCIAL Y ECONÓMICA GENERADA POR EL CORONAVIRUS SARS-CoV-2 CAUSANTE DE LA ENFERMEDAD COVID-19” (...)**”*

*“Art.- [...]. - Reglas de conducta y sanciones respecto del uso de bienes de dominio público del GAD DMQ y espacio público. - Para mitigar el riesgo de propagación del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito:*

*1. Toda persona que se ubique, transite o efectúe actividades de cualquier tipo en los bienes de dominio público enlistados en los artículos 417 y 418 del COOTAD y el espacio público, obligatoriamente usará debidamente mascarilla (...)*

*“Art. [...]. - Restricciones de uso de bienes de dominio público del GAD DMQ y espacio público a personas diagnosticadas con la enfermedad COVID-19 o en aislamiento obligatorio. - Para mitigar el riesgo de propagación del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, las personas que hayan sido diagnosticadas con la enfermedad COVID-19 o se encuentren en aislamiento obligatorio por la autoridad sanitaria nacional, no podrán utilizar los bienes de uso público enlistados en el art. 417 del COOTAD del GAD DMQ. (...)*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

*“Art. [...] -Obligación de los administrados en la contención de la propagación del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19.- Es obligación de los administrados sujetos a Licencias Únicas de Actividades Económicas, correspondientes al sector privado aplicar las medidas de prevención del contagio del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, constantes en el PLAN PARA EL RETORNO PAULATINO AL TRABAJO (...).”*

*“Art. [...] - Potestad sancionadora. - El ejercicio de la potestad sancionadora respecto a los artículos precedentes de este título, le corresponde a la Agencia Metropolitana de Control. A tal efecto, se sujetará al procedimiento administrativo sancionador regulado en el Código Orgánico Administrativo. (...).”*

### **2.5. Resolución del COE Nacional del 27 de mayo de 2020:**

*“El COE Nacional, en sesión permanente del miércoles 27 de mayo de 2020, por unanimidad de los miembros plenos, resolvió: (...)*

*2) Aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo que integran la plenaria del COE – Nacional, con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”, tomando en cuenta las disposiciones anexas. (...).”*

### **3. Análisis:**

En relación a lo solicitado por la Concejala Metropolitana Luz Elena Coloma en el punto 2 del oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2020-0201-O de 28 de mayo de 2020, respecto a la presentación de un informe de las implicaciones prácticas que conlleva el paso de semáforo amarillo en el Distrito Metropolitano de Quito, en lo que corresponde a la realización de los operativos de control para hacer cumplir lo permitido en dicho color de semáforo; me permito precisar que la Agencia Metropolitana de Control como el órgano competente para ejercer la potestad sancionadora en el Distrito Metropolitano de Quito cumple sus funciones operativas respecto a las competencias atribuidas en la normativa metropolitana vigente y conforme el procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo.

En efecto, la Agencia Metropolitana de Control en estricta legalidad ejerce su potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas establecidas en la normativa metropolitana, en cumplimiento del procedimiento contemplado en el Código Orgánico Administrativo (COA), conforme se detalla a continuación:

De acuerdo a lo que determina el artículo 250 del COA, el procedimiento administrativo sancionador se podrá iniciar de oficio, a petición razonada de otros órganos o por denuncia; por lo que, la Agencia Metropolitana de Control puede iniciar procedimientos sancionadores, ya sea de oficio por medio de la verificación del cometimiento de una infracción flagrante o con la realización de actuaciones previas; y, a petición razonada de otros órganos o por

**Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O**

**Quito, D.M., 29 de mayo de 2020**

denuncia, siempre que se constate el cometimiento de una conducta contraria a lo establecido en la normativa metropolitana.

En ese contexto, el COA en el artículo 175 establece que todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una actuación previa, a fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento administrativo sancionador; ya que, como lo precisa el artículo 176 ibidem, las actuaciones previas permiten determinar con mayor precisión, los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo e identificar a la persona o personas que puedan resultar responsables. Sin embargo, al tratarse de una infracción flagrante el órgano instructor podrá iniciar el procedimiento administrativo sancionador cuando evidencia el cometimiento de una infracción administrativa y cuente con los elementos de juicio suficientes.

En el caso en el que para el inicio del procedimiento administrativo sancionador se realicen actuaciones previas, se deberá cumplir con lo señalado en el artículo 178 del COA; para lo cual, el funcionario responsable de las actuaciones previas deberá emitir un informe que se pondrá en conocimiento de la persona interesada, para que manifieste su criterio al respecto, dentro de los diez días posteriores a su notificación, que podrán prorrogarse hasta por cinco días más; transcurrido dicho término, se emitirá el informe con el que concluye la actuación previa en el cual constarán los argumentos para que el órgano instructor motive el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

El órgano instructor de considerar pertinente el inicio del procedimiento administrativo sancionador, ya sea por haber precedido una actuación previa o por el presunto cometimiento de una infracción administrativa flagrante, deberá formalizar la iniciación del procedimiento con un acto administrativo, el cual conforme lo determina el artículo 252 del COA deberá ser notificado al presunto infractor, ya sea de forma personal o por boleta fijada en su domicilio. Además, de conformidad a lo señalado en el artículo 190 ibidem, iniciado el procedimiento, si existen elementos de juicio suficientes para ello, se podrá adoptar las medidas cautelares proporcionales y oportunas para asegurar la eficacia de la resolución.

Una vez que se haya expedido el acto administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador y con la notificación del mismo, el administrado contará con el término de diez días, conforme lo contempla el artículo 255 del COA, para alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias; o reconocer su responsabilidad y corregir su conducta. Transcurrido el término de diez, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción; y, si el órgano instructor considera que existen elementos de convicción suficientes emitirá el dictamen respectivo y lo remitirá al órgano resolutor para que adopte la decisión administrativa correspondiente, conforme lo determina el artículo 257 del COA.

En ese contexto, la Agencia Metropolitana de Control de acuerdo al procedimiento administrativo sancionador que establece el Código Orgánico Administrativo y conforme a las

**Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O**

**Quito, D.M., 29 de mayo de 2020**

competencias que le han sido atribuidas en la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, respecto a las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores; y, conforme las infracciones administrativas que se contemplan en la Ordenanza Metropolitana No. 010-2020, respecto a las normas de mitigación de riesgo de propagación del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19; efectuará los operativos de control de manera permanente en todo el Distrito Metropolitano de Quito como se lo ha venido realizando antes y durante la declaratoria de emergencia sanitaria grave en todo el territorio del DMQ.

Por lo tanto, la AMC seguirá ejecutando los operativos de control conforme las competencias atribuidas en la normativa metropolitana; priorizando los controles en espacio público, establecimientos comerciales y procedimientos constructivos, a fin de prevenir contagios masivos en la población quiteña, conforme las infracciones administrativas que se precisan en la Ordenanza Metropolitana No. 010-2020, en lo que respecta al incumplimiento de la obligación del uso de mascarilla por parte de la ciudadanía y de conservar el distanciamiento social; así también, se efectuarán los operativos de control sobre la infracción administrativa por el uso de espacios públicos por parte de las personas diagnosticadas con COVID-19, conforme la información que remita el COE Metropolitano para el efecto.

Además, para el control de licenciamiento y medidas de bioseguridad aplicables en los establecimientos comerciales, se realizará el control acorde a lo que prevé la normativa metropolitana para dicho efecto, de acuerdo a las actividades comerciales que se encuentren facultadas a funcionar conforme lo determina el COE Nacional. Así también, se realizarán inspecciones a los procedimientos constructivos que ya han sido reactivados conforme el Plan Piloto aprobado por el COE Nacional, conforme las medidas que se establecen en la normativa metropolitana y que son competencia de la AMC.

En consideración a lo resuelto por el COE Nacional el 27 de mayo de 2020, respecto a la aprobación de la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo que integran la plenaria del COE Nacional, sobre la semaforización que regirá en el país el mes de junio de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”, y tomando en cuenta que desde el 03 de junio de 2020, el Distrito Metropolitano de Quito pasa a semáforo amarillo, es necesario observar:

- Como una de las normas obligatorias a nivel nacional, se mantiene la prohibición de eventos públicos, eventos masivos y deportivos al aire libre.

- Para el caso de la semaforización en amarillo, entre otros, se dispuso: el horario de toque de queda de 21h00 a 05h00; que los restaurantes puedan atender al público, con el 30% del aforo permitido; y, la obligación de las empresas de expedir un protocolo de bioseguridad, considerando los lineamientos establecidos en la “Guía y plan general para el retorno progresivo a las actividades laborales”, para lo cual, no se requerirá su aprobación por parte del COE (nacional, provincial, cantonal).

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-0647-O

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

En ese sentido, conforme lo dispuesto por el COE Nacional el 27 de mayo de 2020, respecto a la semaforización en color amarillo, en el DMQ se realizarán los operativos de control del espacio público, de actividades comerciales; todo lo cual, se desarrollará conforme las competencias de la AMC y en coordinación con los entes de apoyo que en el marco de sus competencias permitirán el trabajo conjunto de control en el Distrito Metropolitano de Quito de acuerdo a las disposiciones emitidas por el COE Nacional.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Estefanía Cristina Grunauer Reinoso  
**SUPERVISORA METROPOLITANA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1817-O

Anexos:

- GADDMQ-DC-LECE-2020-0201-O.pdf

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Grace Estefania Tul Espinel	gete	AMC-DAJ	2020-05-29	
Revisado por: Erika del Cisne Jiménez Soto	ecjs	AMC-DAJ	2020-05-29	
Aprobado por: Estefanía Cristina Grunauer Reinoso	ecgr	AMC-SMC	2020-05-29	