

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

PARA: Sra. Abg. Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)

ASUNTO: Resolución No. 020-CMO-2020 de la Comisión de Movilidad

De mi consideración:

En atención al oficio No. GADDMQ-SGCM-2020-2287-O, de fecha 10 de julio de 2020 suscrito por la Abg. Damaris Priscila Ortiz Pasuy, Secretaria General del Concejo (E), mediante el cual en la parte pertinente señala: *“remito la Resolución No. 020-CMO-2020 de la Comisión de Movilidad, emitida en la sesión extraordinaria desarrollada el día martes 07 de julio de 2020”*. Al respecto, me permito indicar lo siguiente:

ANTECEDENTES:

- Resolución No. 020-CMO-2020 de fecha 07 de julio de 2020, la Comisión de Movilidad, en sesión extraordinaria resolvió solicitar un informe técnico y jurídico a la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial sobre el proyecto de “Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Entrega a Domicilio” (Delivery)”, iniciativa de la concejala Analía Ledesma García.
- Borrador de Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Entrega a Domicilio (Delivery)

BASE LEGAL:

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Artículo 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.

Artículo 264.- “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 6. Planificar, regular y controlar el

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.”

Artículo 284 numerales 6 y 7, indica que entre los objetivos de la política económica se encuentran los siguientes: “impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales”¹³⁴ y, “mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleos sostenibles en el tiempo”.

- **LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN**

Artículo 1, tiene por objeto: “establecer el marco normativo que incentive y fomente el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo la cultura emprendedora e implementando nuevas modalidades societarias y de financiamiento para fortalecer el ecosistema emprendedor. El ámbito de esta ley se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el desarrollo del emprendimiento y la innovación, en el marco de las diversas formas de economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal”.

- **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

Artículo 55, literales b) y f) en concordancia con el artículo 85 establece que: "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: "b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;" y, "f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal".

Artículo 87 literal a), determina como una de las atribuciones del Concejo Metropolitano el: "a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;"

- **LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

Artículo 7.- Las vías de circulación terrestre del país son bienes nacionales de uso público, y quedan abiertas al tránsito nacional e internacional de peatones y vehículos motorizados y no motorizados, de conformidad con la Ley, sus reglamentos e instrumentos internacionales vigentes. En materia de transporte terrestre y tránsito, el Estado garantiza la libre movilidad de personas, vehículos y bienes, bajo normas y condiciones de seguridad vial y observancia de las disposiciones de circulación vial.

Artículo 30.3.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales son responsables de la planificación operativa del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, planificación que estará enmarcada en 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 se legislen.

Artículo 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 (...)”.

- **CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL**

Artículo 389.- Contravenciones de tránsito de cuarta clase.- Serán sancionados con multa equivalente al treinta por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general, y reducción de seis puntos en su licencia de conducir: (...) 11. La o el conductor y los acompañantes, en caso de haberlos, de motocicletas, motonetas, bicimotos, tricar y cuadrones que no utilicen adecuadamente casco de seguridad homologados de conformidad con lo establecido en los reglamentos de tránsito o, que en la noche no utilicen prendas visibles retroreflectivas.

Artículo 390.- Contravenciones de tránsito de quinta clase.- Será sancionado con multa equivalente al quince por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general y reducción de cuatro punto cinco puntos en su licencia de conducir: (...) 20. La o el conductor de motocicletas, motonetas, bicimotos, tricar y cuadrones que transporte un número de personas superior a la capacidad permitida, de conformidad con lo establecido en los reglamentos de tránsito.

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

Artículo 392.- Contravenciones de tránsito de séptima clase.- Será sancionado con multa equivalente al cinco por ciento de un salario básico unificado del trabajador general y reducción de uno punto cinco puntos en su licencia de conducir: (...) 12. La o el ciclista o motociclista que circule por sitios en los que no le esté permitido. (...) 14. La o el ciclista y conductor de vehículos de tracción animal que no respete la señalización reglamentaria respectiva.

A las y los ciclistas y peatones, en los casos que corresponda, se los sancionará únicamente con la multa.

- **CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.**

Art. IV.2.279.- Entidad encargada del control del tránsito.- La entidad que tiene a su cargo el control del tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito, deberá precautelar, proteger y asegurar el cumplimiento de las normas de tránsito, transporte terrestre y de seguridad vial, poner en vigor los derechos de todos los actores de la movilidad conforme al ordenamiento jurídico vigente y a la jerarquía de la movilidad establecida en el presente Título. Bajo ningún caso esta entidad ni su personal deberán realizar actividades que pongan en riesgo la seguridad, deterioren la accesibilidad o afecten la circulación de peatones, ciclistas u otros medios no motorizados de movilidad.

ANÁLISIS JURÍDICO:

Los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados que forman parte de la administración pública, en relación con lo expuesto, ostentan las competencias que determina la Constitución y la ley; entre ellos los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de los distritos metropolitanos, para quienes la norma suprema en sus artículos 264 y 266, establece la competencia exclusiva de: *“planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”*.

Por su parte, la LOTTTSV de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales expuestas, reglamenta a través del artículo 30.4 que los gobiernos autónomos metropolitanos, respecto de la competencia en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, tendrán las atribuciones que determinen la ley y las ordenanzas que emitan con el fin de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional que emane la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

Mediante Resolución No. A0006 de 22 de abril de 2013, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito creó la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, denominada generalmente como Agencia Metropolitana de Tránsito, misma que de conformidad con el artículo 2 de esta resolución, es competente para controlar el transporte terrestre particular, comercial y por cuenta propia, el tránsito y la seguridad vial.

De igual manera, en la mencionada resolución indica que la Agencia Metropolitana de Tránsito será responsable de los procedimientos sancionatorios de las infracciones a las disposiciones en la normativa de tránsito vigente.

Por lo expuesto, frente a la creciente oferta del "servicio de entrega rápida a domicilio", (delivery) que opera de manera irregular dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito, y debido a la declaratoria de emergencia de la pandemia de COVID-19, la Secretaria General del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito ha remitido para el análisis correspondiente el borrador de la *"ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL "SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO" (DELIVERY)"* con el fin de regular este tipo de servicio a través de vehículos menores motorizados y no motorizados, para garantizar la seguridad en favor de los usuarios y prestadores de servicio.

Con los antecedentes expuestos me permito poner a su consideración algunas observaciones al proyecto de ordenanza remitido:

- En la ordenanza metropolitana también se debe regular a los vehículos particulares y taxis que prestan este tipo de servicio de entrega a domicilio (delivery), esto en relación a que algunas personas naturales y jurídicas realizan repartos a domicilio en este tipo de vehículo, situación que se ha identificado se ha incrementado considerablemente en el tiempo de la emergencia sanitaria. Así también, considerar a los vehículos eléctricos (scooters) que actualmente han tenido un crecimiento importante dentro del Distrito Metropolitano de Quito; y se ha determinado de igual manera que algunos de ellos realizan entregas a domicilio. O en su defecto la norma debe delimitar esta actividad específicamente a motocicletas y bicicletas.
-

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

Se sugiere revisar la pertinencia de incluir tantas definiciones, pues muchas ya están incluidas en otras leyes o impactan en otro tipo de procesos, por ejemplo la definición de “licencia de conducir” ya se encuentra ampliamente regulada a partir del artículo 89 de la Ley Orgánica De Transporte Terrestre, Tránsito Y Seguridad Vial.

●

Otras definiciones son insuficientes y no reflejan el alcance y objetivo del trabajo que se realiza en materia de tránsito, por ejemplo, la definición de “Operativos de Control” no es limitante a la imposición de sanciones, pues también existen operativos preventivos que buscan crear conciencia en la ciudadanía.

●

Otras definiciones carecen de sintaxis, como aquella de “*Sistema Pública Para Pago de Accidentes de Tránsito SPA*”, por no existir concordancia de genero entre los sustantivos, por lo cual se sugiere cambiar por “Sistema Público Para Pago de Accidentes de Tránsito SPA”.

●

La definición de “Boleta de Citación” también parece inapropiada puesto que el Código Administrativo utiliza la expresión “notificación” en su artículo 164, en lo que se refiere a sanciones en materia administrativa, por lo que incluir una nueva definición podría generar confusión.

- La definición de “Conductor del vehículo” también parece inadecuada puesto que hace referencia a la “Persona natural con la respectiva licencia de conducir vigente”, o que quiere decir que si la persona no tienen licencia o la misma no está vigente, no le sería aplicable la ordenanza propuesta. Adicionalmente, la definición de conductor ya se encuentra presente en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el Título II Del Control, Capítulo I, “De los Conductores”, donde se hace ya una definición del término, que incluye la distinción entre conductor profesional y no profesional. Se sugiere considerar esta categorización para aplicar la ordenanza.

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

- La definición de “Vehículo Menor No Motorizado” pareciera hacer referencia a una bicicleta, por lo que se sugiere utilizar los términos de uso corriente para que la ordenanza sea más comprensible al público.
- El artículo 4 del proyecto de ordenanza menciona: **“Los sujetos de fiscalización y control municipal son todas las personas naturales y jurídicas que, dentro del ámbito de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito, presten el “servicio de entregas a domicilio” (delivery), que de acuerdo a la normativa determinada en la presente Ordenanza deban cumplir determinadas conductas o abstenerse de realizar éstas, dentro de la jurisdicción.”** La negrilla y subrayado me pertenece.

Creemos importante sustituir en todo el texto la palabra “empresa” por “persona natural y/o jurídica”

- En el artículo 5 numeral 5.10 del proyecto de ordenanza consta la siguiente definición: **“Vehículo Menor Motorizado.- Vehículo de dos (2) ruedas, acondicionado para el transporte de entrega rápida a domicilio, cuya estructura cuenten con elementos de protección al conductor”.**

La definición del artículo no especifica el tipo de transporte, solo indica en general que es un vehículo de dos ruedas, por lo que se propone el siguiente texto:

“Vehículo Menor Motorizado.- Motocicleta (moto), vehículo de dos ruedas y manubrio, acondicionada al transporte exclusivo de servicio de entrega a domicilio (delivery).

- En el artículo 5.11 define: **“Vehículo Menor No Motorizado.- Es el vehículo de dos (2) ruedas movido por una persona, provisto de un manubrio en la parte delantera, un asiento para el conductor y dos pedales que transmiten el movimiento de las piernas a la rueda trasera mediante una cadena y un piñón; acondicionado para el transporte de carga del servicio de reparto y entrega rápida, acondicionado para tal fin”.** (La negrilla me pertenece)

Al respecto sugerimos que la definición quede de la siguiente manera:

Vehículo Menor No Motorizado.- Es el vehículo de dos (2) ruedas movido por una persona, provisto de un manubrio en la parte delantera, un asiento para el conductor y dos pedales que transmiten el movimiento de las piernas a la rueda trasera mediante una cadena y un piñón;. **acondicionada al transporte exclusivo de servicio de entrega a domicilio (delivery)”**

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C**Quito, D.M., 30 de julio de 2020**

- En el artículo 8 se exige la entrega de la Licencia Única de Actividades Económicas, no obstante, se debe analizar si esta norma entra en contradicción con la Ley Orgánica Para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos que en su artículo 11 prohíbe “exigir a las personas interesadas la entrega de datos o de originales o copias de documentos que hubieren sido presentados previamente a la entidad ante la que se gestiona un trámite administrativo, incluso si dicha entrega tuvo lugar en un período anterior, o si se la presentó para la gestión de un trámite distinto o ante otra unidad administrativa de la misma entidad”.
- En el artículo 10 de las obligaciones de los prestadores de servicio de entrega a domicilio (delivery) sugerimos la inclusión del siguiente literal :j) ***Utilización de cajas térmicas para el traslado de alimentos en perfecto estado.***

Adicionalmente, en el artículo 10 resulta innecesaria la letra b) “Cumplir con todas disposiciones legales vigentes aplicables conforme lo determina la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial” puesto que la ley se presume conocida por todos y su desconocimiento no exime de su cumplimiento. De igual forma el literal d) “Controlar que los vehículos menores sean conducidos por personas autorizadas, portando la respectiva Licencia de Conducir, Matrícula de Identificación Vehicular y documento que acredite contar con la Póliza de Seguro correspondiente”, podría ser precisado, pues la facultad de “control” no corresponde a los prestadores del servicio sino a las Agencias de Control, se sugiere utilizar los verbos “verificar”, “asegurar” o “garantizar”.

- Existe una contradicción entre los artículos 6, 9 y 11. En el artículo 6 se establece que: “El registro es el medio de identificación realizado por la **Agencia Metropolitana de Control** del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”, por otra parte, en el artículo 9 se señala que: “Una vez realizado el registro y revisión, **el órgano correspondiente encargado del registro** y control otorgará el correspondiente distintivo de identificación”, pero en el artículo 11 se señala que: “Los conductores de vehículos menores, sin perjuicio de la responsabilidad de la Empresa Prestadora del Servicio, están obligados a: (...) c) Portar en lugar visible del vehículo menor, el distintivo de identificación entregado por la **Agencia Metropolitana de Transito**”. No queda clara cuál es el órgano competente para la entrega del distintivo de identificación, si la AMC o AMT. Adicionalmente, la palabra “tránsito” en este caso se debe escribir con tilde al ser una palabra esdrújula.

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

- Adicionalmente, en el artículo 11 son innecesarios los numerales: “i) Conducir el vehículo a velocidad razonable y prudente no sobrepasando los límites máximos permitidos por las normas de tránsito. j) Cumplir con las características de identificación, seguridad y otros, establecidas en las normas legales vigentes”, pues ya existen normas eficientes que regulan los límites de velocidad estableciendo una consecuencia jurídica para su incumplimiento, además, como ya se señaló, la ley se presume conocida por todos.
- En artículo 12 de las prohibiciones de los prestadores de servicio de debe incluir un literal que indique lo siguiente: ***g) La utilización de las cajas térmicas será de uso exclusivo para el traslado de alimentos, quedando prohibido trasladar cualquier otro tipo de sustancias y objetos sujetos a fiscalización***”.
- En el artículo 14 no se establece claramente cuáles son las sanciones para cada conducta descrita, ni cual su pena. La ley –en su sentido amplio- manda, prohíbe o permite. Una norma que no establece consecuencias jurídicas para su incumplimiento se vuelve ineficaz y, mas bien, genera trámites burocráticos que no van a generar el efecto deseado de reducción de la accidentalidad vial de los vehículos que prestan este servicio.
- Otras consideraciones que deben tomarse dentro del texto del proyecto de ordenanza propuesta debe relacionarse por ejemplo con el número de pasajeros en un vehículo menor motorizado que realice el servicio de entrega a domicilio; por ninguna razón pueden dos personas estar en un vehículo que realiza este tipo de actividad, debido a que esto puede condicionar el funcionamiento del vehículo, para lo cual debe existir una sanción.
- Determinar de igual manera que las personas que utilizan un vehículo motorizado o no, tengan la posibilidad trasladar los productos de entrega a domicilio en mochilas adaptadas para el efecto y no mediante una estructura fijada al vehículo.
- Por otro lado, la Dirección de operaciones de la Agencia Metropolitana de Tránsito, mediante memorando No. GADDMQ-AMT-DO-2020-01229-M, en relación al

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

proyecto de la ordenanza propuesto ha manifestado “(...) Dirección de Operaciones, mediante el personal de Agentes Civiles de Tránsito actúa en base a la normativa legal vigente tanto municipal como gubernamental, por lo tanto se realiza el control a todos los actores viales en todo el Distrito Metropolitano de Quito”; de esta forma se da a conocer que el equipo operativo de la Agencia Metropolitana de Tránsito actuará en base a las competencias entregadas en la norma vigente en relación a las posibles infracciones de tránsito que puedan cometer las personas naturales y/o jurídicas que realizan la actividad de entrega a domicilios.

- Por otra parte la ordenanza debe determinar infracciones y sanciones administrativas con la finalidad de entregar la competencia de los correspondientes procesos sancionadores a la entidad correspondiente.
- Finalmente, al ser una ley que crea nuevos trámites administrativos, se debe considerar lo establecido en su artículo 7, numeral tercero: “Todo nuevo trámite de carácter nacional debe contar con el dictamen previo favorable expedido por el ente rector de simplificación de trámites.
Este requisito no será exigible para los trámites creados por una ley, los cuales deberán contar con un análisis-costo beneficio de conformidad con el numeral precedente”. No existe tal análisis en el proyecto de ley presentado.

CONCLUSIÓN

La “*ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL “SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO” (DELIVERY)* para regular y controlar los vehículos que prestan este tipo de servicio debe respetar la normativa vigente en materia de creación de trámites administrativos y justificación de costos-beneficios.

La Agencia Metropolitana de Tránsito dentro del ámbito de sus competencias controlará que los conductores que presten servicios de entrega a domicilio (delivery), tengan los documentos habilitantes, y en caso de incumplir se emitirá las sanciones respectivas determinadas en la norma vigente.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Memorando Nro. GADDMQ-AMT-2020-0402-C

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Juan Manuel Aguirre Gomez

DIRECTOR GENERAL METROPOLITANO DE TRÁNSITO AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2287-O

Anexos:

- 4. GADDMQ-SGCM-2020-1753-O.pdf
- 4. proyecto.pdf
- resolución_no._020.pdf

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Paulina Salazar Lascano	ms	AMT-AL	2020-07-16	
Revisado por: Juan Esteban Vallejo Andrade	jeva	AMT-AL	2020-07-17	
Aprobado por: Juan Manuel Aguirre Gomez	JMAG	AMT	2020-07-30	