

INFORME LEGAL No. SGSCGR-AJ-IL-2024-002

DIRECCIÓN / COORDINACIÓN	Coordinación Jurídica – Secretaría General de Seguridad y Gestión de Riesgos
RESPONSABLE	Mgs. Angélica Galiano
TEMA	Proyecto de Ordenanza denominada: “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO –DELIVERY”
FECHA	01 de abril de 2024

Referencia: “Proyecto de Ordenanza denominada: “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO –DELIVERY”

Cúmpleme llevar a su consideración señora Secretaria, el presente informe en relación al requerimiento hecho mediante memorando Nro. GADDMQ-SGSCGR-2024-0125-M, de 20 de marzo de 2024, sobre el “Proyecto de Ordenanza denominada: “Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Código Municipal para la Regulación y Control del Servicio de Entregas a Domicilio –Delivery”; sobre lo cual manifiesto:

1. –ANTECEDENTES. -

1.1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-0204-OF, de 14 de febrero de 2024, suscrito por el Sr. Pabel Muñoz Lopez, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; y, dirigido a la Dr. Libia Reyes, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, que en su parte pertinente manifiesta: *“En mi calidad de Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y en ejercicio de la facultad prevista en el literal d) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de conformidad con los artículos 67.51, 67.52 y 67.56 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, referentes a la iniciativa legislativa y el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, me permito informar que, asumo la iniciativa legislativa para el tratamiento del PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO -DELIVERY, documento que ha sido construido por esta Alcaldía Metropolitana con la participación y aportes de las concejales*

Fernanda Racines, Diana Cruz, Joselyn Mayorga, del concejal Wilson Merino; y, sus equipos de trabajo.”

1.2. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0528-O, de 26 de febrero de 2024, suscrito por la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito; y, dirigido a la Mgs. Maria Fernanda Racines Corredores, Concejal Metropolitana, mediante el cual se realiza la verificación del cumplimiento de los requisitos formales del proyecto de Ordenanza, previo al tratamiento correspondiente; y, se señala que *“(…) en razón de la materia sobre la que versa el proyecto de ordenanza debe tramitarse en el seno de la Comisión de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*

1.3. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-RCMF-2024-0142-O, de 18 de marzo de 2024, suscrito por la Mgs. Maria Fernanda Racines Corredores, Concejal Metropolitana; y, dirigido a la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, en su parte pertinente manifiesta: *“(…) en mi calidad de Presidenta de la Comisión, me permito solicitar los informes técnicos - jurídicos a las siguientes entidades: (...) Secretaría de Seguridad (...)”*

1.4. Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0552-M, de 19 de marzo de 2024, suscrito por la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito; y, dirigido a varias autoridades, entre los que conste la Mgs. Carolina Andrade, Secretaria General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos, el cual en su parte pertinente menciona: *"Por disposición de la presidenta de la Comisión de Movilidad, Concejala Metropolitana Fernanda Racines Corredores, de conformidad con lo establecido en el Art. 67.62 del Código Municipal, me permito solicitar la emisión de los informes técnicos y jurídicos en relación al Proyecto de Ordenanza denominada: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO –DELIVERY", presentado por el señor Alcalde Metropolitano de Quito, Pabel Muñoz López."*

1.5. Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGSCGR-2024-0125-M, de 20 de marzo de 2024, suscrito por la Mgs. Carolina Andrade, Secretaria General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos, dirigido a la Mgs. Angelica Galiano, Coordinadora Jurídica de la Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos, el cual en su parte pertinente solicita: *"Por lo expuesto, solicito de la manera más*

cordial, que se sirva emitir el respectivo informe solicitado por la presidenta de la Comisión de Movilidad, del Concejo Metropolitano de Quito, y lo remita a este despacho de manera urgente.”

2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA. -

2.1. Constitución de la República

El artículo 33 determina que: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”*

El artículo 66, numeral 15, se reconoce y garantiza a las personas *“el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”*

El artículo 226 de la Constitución, dispone: *“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 227 señala que: *“la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*

El artículo 240 determina que los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de sus competencias tendrán facultades legislativas en su circunscripción territorial correspondiente.

El artículo 264, numeral 6, establece que es una competencia exclusiva de los gobiernos municipales: *“6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio cantonal”*

El artículo 325 dispone que: *“El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de*

autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.”

El artículo 329 consagra que: *“Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones (...).”*

2.2. Código Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El artículo 7 establece que *“Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos metropolitanos, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial; cuya facultad se circunscribe al ámbito territorial y a las competencias del nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.”*

El artículo 55 en los literales b) y f) prevé 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; (...) f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal.”*

El artículo 84 en el literal q) determina que son funciones del Gobierno del Distrito Autónomo Metropolitano, entre otras: *“(...) q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio; (...)”*

El artículo 87 en su literal a), señala como una de las atribuciones del Concejo Metropolitano: *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...)”*

2.3. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

El artículo 30.2 indica: *“El control del tránsito y la seguridad vial será ejercido por las autoridades regionales, metropolitanas o municipales en sus respectivas circunscripciones territoriales, a través de las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos*

Descentralizados, constituidas dentro de su propia institucionalidad, unidades que dependerán operativa, orgánica, financiera y administrativamente de estos”

El artículo 30.5 establece que son “*Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales Metropolitanos y Municipales las siguientes competencias: a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales de la materia, esta Ley, las ordenanzas y reglamentos, la normativa del Ministerio rector del Transporte y la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, así como la que expidan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las resoluciones de su Concejo Metropolitano o Municipal; (...) d) Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública y de los corredores viales en áreas urbanas y rurales del cantón.*”

2.4. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 313 determina que: “*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.*”

El artículo 314 prevé que: “*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 (...)*”

El artículo 1374 numeral 3 señala que a la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio le corresponde: “*(...) Determinar las políticas, planes y proyectos para el desarrollo, administración, regulación y gestión de la actividad comercial y de servicios autónomos*”

El artículo 1464 establece que: “*La Secretaría responsable de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito y sus órganos dependientes y adscritos, atendiendo el flujo de personas y vehículos hacia las Zonas Especiales Turísticas, sin perjuicio de su obligación de priorizar la ejecución de sus correspondientes programas y proyectos, instrumentará mecanismos permanentes u ocasionales para:*
a. Restringir y gestionar el flujo vehicular hacia las Zonas Especiales Turísticas y establecer mecanismos para permitir y facilitar el tránsito peatonal en su interior, en los horarios y condiciones que técnicamente sean recomendables;

b. Introducir mecanismos administrativos o económicos que estimulen el traslado de las personas hacia y desde las Zonas Especiales Turísticas a través del servicio de transporte público de pasajeros o vehículos no motorizados; y,

c. Facilitar espacios de aparcamiento de vehículos motorizados y no motorizados, en lugares aledaños a las Zonas Especiales Turísticas, sea a través de iniciativas públicas o privadas. En todos los casos, previa a la definición de la ubicación de los espacios de aparcamiento, se deberá contar con un estudio de movilidad que defina la zona más adecuada para su ubicación, con el fin de evitar conflictos en la zona y permitir los usos peatonales y culturales de los espacios públicos.”

El artículo 4081 indica que son objetivos en materia de seguridad y convivencia ciudadana los siguientes “(...) *a. Prevenir y contribuir a la reducción de la violencia y discriminación, en todas sus formas y el cometimiento de infracciones (delitos y contravenciones); b. Promover la convivencia pacífica; c. Fortalecer el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana; d. Garantizar los derechos de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito y el cumplimiento de sus deberes, con el fin de promover la seguridad y la convivencia ciudadana; y, e. Mejorar la calidad de vida de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, desde un enfoque de derechos humanos que garantice la seguridad ciudadana.”*

El artículo 4089 sobre la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad establece que “*La Secretaría responsable en materia de seguridad y gobernabilidad es la dependencia de decisión estratégica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, gestionará y controlará la ejecución de las políticas en esta materia aprobadas por el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a través de las dependencias que la estructura orgánica vigente lo determinen.”*

El artículo 4090 en los literales a) y b) establece: “Corresponde a la Secretaría responsable en materia de seguridad y gobernabilidad, como órgano de decisión estratégica: *a. Formular, implementar y evaluar políticas de seguridad, convivencia ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos; y proponer al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana la planificación estratégica en la materia, para su respectiva aprobación; b. Dirigir las acciones de prevención, atención, protección, seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos;(...)”*

Resolución Nro. 010-DIR-ANT-2022 - Reglamento que Norma la Capacidad permitida de Personas que se Transportan en Motocicletas dentro del Territorio Nacional

Artículo 1.- Objeto.- El presente Reglamento norma las condiciones generales de la capacidad permitida de personas que se transportan de forma particular en vehículos tipo motocicletas a nivel nacional.

Artículo 2.- Capacidad permitida en motocicletas a nivel nacional. – Se garantiza la libre circulación de las personas que se trasladan dentro del territorio nacional haciendo uso de motocicleta a nivel nacional, limitando su capacidad a una sola persona. Se exceptúan de la limitación cuando se trate del traslado o movilización de: a) Cónyuge o conviviente en unión de hecho; b) Hijos o hermanos; c) Personas con discapacidad; d) Adultos mayores; e) Mujeres; y, f) Menores de 12 años.

Artículo 3.- Regulación local.– Se faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos, Mancomunidades o Consorcios, para que, dentro del ámbito de sus competencias, puedan establecer reglas complementarias a las establecidas en el presente Reglamento, bajo su responsabilidad, siempre que las mismas cumplan con la finalidad de garantizar la seguridad de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones y se sustenten en informes técnicos, estadísticos, y en análisis de su realidad local.

3. Pertinencia Legal

De los antecedentes y normas jurídicas invocadas, se determina que, la ciudad de Quito tiene preocupantes índices de inseguridad, que afecta a la armonía y desarrollo social de las personas, problemática que debe ser atendida por las instituciones que tienen a su cargo el diseño y ejecución de políticas para la seguridad de la ciudad, con recursos humanos, tecnológicos y logísticos adecuados.

En este escenario, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, es un actor coordinador en materia de transporte, seguridad y convivencia ciudadana, siendo la seguridad ciudadana un derecho constitucionalmente consagrado, el Estado tiene el deber de garantizar a través de todos los niveles de gobierno. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 3 no 8 y 393)

La propuesta de ordenanza está estructurada por 21 artículos, 1 disposición general, 3 disposiciones transitorias; y, 1 disposición final, proyecto que fue propuesto por el Sr. Pabel Muñoz, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Del texto de la ordenanza se desprende que, su objetivo es “la regulación y control del servicio de entregas y/o reparto a domicilio (*delivery*), que efectúen personas naturales en forma autónoma, por su cuenta o mediante uso de aplicaciones o por intermedio de personas jurídicas cuyo giro de negocio se concentre en mensajería y/o *delivery*, que operen en el Distrito

Metropolitano de Quito, a través del establecimiento de los requisitos para la habilitación de las y los prestadores que cumplen con esta actividad.”

El proyecto de ordenanza en su contenido normativo establece, las definiciones para la aplicación e interpretación de la Ordenanza, las responsabilidades en el proceso de servicio de entrega o *delivery*, el registro de prestadores del servicio de entrega o reparto, el formulario y requisitos para el mismo, el certificado de registro; y, el certificado de registro para los operadores del servicio. Asimismo, se establece las clases y características de vehículos que se empleen en la prestación del servicio, los derechos y obligaciones de los prestadores del servicio, las obligaciones de las plataformas y prohibiciones. Asimismo, establece las faltas con sus respectivas sanciones y el régimen sancionador aplicable, con las entidades que deberán aplicar cada aspecto.

Es importante mencionar que en el artículo 5 del proyecto de ordenanza, en el literal e), se pone como requisito para el registro de prestadores del servicio de entrega o reparto el “Certificado de antecedente penales emitido por las autoridades competentes ecuatoriana; o, debidamente apostillado, si fuera emitido en el extranjero.”

Al respecto del requisito señalado, es menester hacer referencia a lo establecido por la actual Corte Constitucional que ha manifestado que: “... *el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato*”¹, cuestión que, para efectos del pasado judicial (el cual se ve contenido en los certificados de antecedentes penales), viene explicado por la Corte Constitucional en la posibilidad de que las personas “etiqueten” a quien ha sido condenado, pese al cumplimiento de su pena, como “peligroso”:

*El mensaje sería que una persona que habría sido aprehendida una o varias veces por haber cometido una supuesta infracción penal se podría considerar “peligrosa”. [...] La norma construye la categoría de “peligrosidad”, que es propia del “derecho penal de autor”, que pone el foco en la persona y no en los hechos, y que afecta a la presunción de inocencia. **Para prevenir y evitar este tipo de estigmas, la Constitución ha establecido la prohibición de discriminación por “pasado judicial.”**²*

Es decir, la norma constitucional, con la construcción de la prohibición de discriminación por pasado judicial, evita que se genere un trato discriminatorio a quien ha sufrido una condena y la ha cumplido, pues con aquel cumplimiento la persona regresa a su estado natural de inocencia y el trato que el resto de personas particulares o públicas le pueda dar no podrá estar basado en el hecho de haber sido condenada, cuestión que inclusive es contrario al fin de pena denominado “rehabilitación” que busca la

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. 61-19-IN/21, de fecha 21 de diciembre de 2021. Párr. 35.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. 53-20-IN/21, de fecha 1 de diciembre de 2021. Párr. 36.

Constitución y el Código Orgánico Integral Penal, puesto que aquella busca una reinserción social de la persona una vez cumplida su pena, en contraposición con una exclusión social devenida de tal condena. Siendo que la solicitud de entrega de certificado de antecedentes penales como requisito para el otorgamiento de un registro puede devenir en una forma de vulneración de derechos constitucionales; y, por tanto, en una discriminación en contra de las personas que tengan un pasado judicial o antecedentes penales. Estas formas de discriminación están prohibidas a nivel constitucional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 11 no. 2)

En este orden de ideas, se recomienda que para no vulnerar los derechos de las personas que en el ejercicio de su derecho al trabajo requieran formar parte de este registro se elimine el precitado requisito.

Asimismo, es importante hacer referencia a la Resolución Nro. 010-DIR-ANT-2022 contentiva del “Reglamento que Norma la Capacidad permitida de Personas que se Transportan en Motocicletas dentro del Territorio Nacional”, normativa que rige a nivel nacional y señala la capacidad de personas que pueden ir en una motocicleta. Siendo así que, la mayoría de servicios de entrega a domicilio o Delivery se los realiza en esta clase de vehículo, es, por tanto, necesario tomar en consideración las regulaciones contenidas en la Resolución Nro. 010-DIR-ANT-2022, la cual es de aplicación en todo el territorio nacional.

Por lo demás, resulta oportuno, de gran importancia y sobre todo de interés para la ciudadanía la expedición de la “Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Código Municipal para la Regulación y Control del Servicio de Entregas a Domicilio –Delivery” en el Distrito Metropolitano de Quito, toda vez que contribuirá notablemente al actuar coordinado y oportuno de las instituciones municipales en la seguridad ciudadana.

4. Criterio Jurídico. -

Por todo lo que se deja expuesto, en concordancia con la normativa señalada, esta Coordinación Jurídica considera que, la propuesta “Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Código Municipal para la Regulación y Control del Servicio de Entregas a Domicilio –Delivery”, se encuentra enmarcada en los preceptos constitucionales del art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador; y, conforme las competencias propias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos.

El presente pronunciamiento debe ser tomado como elemento de opinión o juicio y más no para la extinción o adquisición de un derecho.



Dejó así emitido el informe jurídico en torno a la propuesta de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Código Municipal para la Regulación y Control del Servicio de Entregas a Domicilio –Delivery”

Elaborado por:	Abg. Cristina Escobar Técnico Legal.	
Aprobado por:	Mgs. Angélica Galiano Coordinadora Jurídica.	