

INFORME LEGAL No. 008-2023

DIRECCIÓN / COORDINACIÓN	Asesoría Jurídica
RESPONSABLE	Mgs. Angélica Galiano
TEMA	" PROYECTO ORDENANZA SERVICIO DE ENTREGA RÁPIDA A DOMICILIO. DELIVERY"
FECHA	05 de julio de 2023

Referencia: "PROYECTO ORDENANZA SERVICIO DE ENTREGA RÁPIDA A DOMICILIO. DELIVERY".

Con un atento y cordial saludo, señor Secretario General de Seguridad y Gobernabilidad (s), por medio del presente doy respuesta a su Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-2023-0205-M, de 26 de junio de 2023, el cual en su parte pertinente solicita "Al respecto, me permito solicitar se elabore el informe requerido por la Concejal Metropolitana y agregar las observaciones de la normativa en la matriz adjunta", ante lo cual manifiesto:

1. Antecedentes

1.1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-ACLG-2020-0305-O, de 21 de mayo de 2020, la Mgs. Analía Ledesma, Concejala Metropolitana, remite a la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General del Concejo (E): "(...) el proyecto de Ordenanza Servicio de entrega rápida a domicilio. Delivery, para que sea remitido a la Comisión de Movilidad y las que creyere pertinente, a fin de continuar con el trámite correspondiente de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente"

1.2. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1753-O, de 22 de mayo de 2020, la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General del Concejo (E), se dirige al Dr. Santiago Guarderas, Alcalde Metropolitano señalando que: "En tal virtud, remito el proyecto de ordenanza en referencia a la comisión bajo su presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en el literal b) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, se sirva incluir, en un plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Movilidad."

1.3. Mediante Resolución No. 016-CMO-2020 de la Comisión de Movilidad, de 27 de mayo de 2020, el Dr. Santiago Guarderas, Presidente de la Comisión, solicita al Dr. Dunker Morales, Procurador Metropolitano: "un informe preliminar, con el propósito de conocer si para el tratamiento de este proyecto normativo se requiere contar con la adhesión del señor Alcalde Metropolitano, Dr. Jorge Yunda Machado, en virtud de su competencia privativa respecto de la iniciativa legislativa en esta materia; y, por otro lado, si es necesario la intervención de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación."

1.4. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1808-O, de 28 de mayo de 2020, la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General del Concejo (E), se dirige al Dr. Dunker Morales, Procurador Metropolitano, señalando: "Reciba un cordial y atento saludo de quienes conformamos esta Secretaría; por medio del presente remito, la Resolución No. 016-CMO-2020 de la Comisión de Movilidad, emitida en la sesión extraordinaria desarrollada el día miércoles 27 de mayo de 2020."

1.5. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O, de 12 de junio de 2020, el Abg. Fernando Rojas, Subprocurador Metropolitano, se dirige a la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General del Concejo (E), mismo que en su parte pertinente señala: *“55. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye lo siguiente: (...) El Proyecto no contiene disposición normativa alguna que establezca o pretenda configurar un tributo, cualquiera sea su clase; únicamente, en lo relevante, hay la intención de establecer un registro que funcionará como un título habilitante o licencia; y, En el evento de que se decida presentar un proyecto de Ordenanza Metropolitana para la creación de una tasa relacionada a asuntos de delivery por la prestación de servicios administrativos, sería recomendable que se maneje en forma autónoma al Proyecto en conocimiento de la Comisión, para que se refiere exclusivamente a asuntos de orden tributario.”*

1.6. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2212-O, de 06 de julio de 2020, suscrito por la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General del Concejo (E), en el que remite a los Concejales, *“la Convocatoria a la Sesión Extraordinaria No. 040 de la Comisión de Movilidad, con el siguiente orden del día: 1.- Conocimiento del informe de la Procuraduría Metropolitana sobre el proyecto de “Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Entrega a Domicilio” (Delivery)”*; y, *resolución al respecto. (...)*”

1.7. Mediante Acta Resolutiva de la Sesión Extraordinaria No. 040 de la Comisión de Movilidad, de 07 de julio del 2020, suscrita por el Dr. Santiago Guarderas, Presidente de la Comisión de Movilidad; y, la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General del Concejo (E); misma que en su parte pertinente señala: *“(…) Con cinco votos a favor y por unanimidad la Comisión de Movilidad, resuelve: Solicitar los informes técnicos y jurídico, dentro del ámbito de sus competencias, a la Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Movilidad y 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)”*, de iniciativa de la concejala Analía Ledesma García.”

1.8. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-RCMF-2023-0068-O, de 21 de junio de 2023, suscrito por la Concejal Metropolitana Mgs. María Fernanda Racines, dirigido a varias autoridades entre ellas la Mgs. Carolina Andrade, Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad, que en su parte pertinente señala: *“(…) dentro de esta matriz se encuentra el proyecto de Ordenanza Metropolitana que establece el “Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Entrega a Domicilio (Delivery)”*. *Con este antecedente, me permito socializar la propuesta y solicitar el criterio técnico de la entidad a su cargo, a fin de dar tratamiento al proyecto de Ordenanza antes mencionado.”*

1.9. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-2023-0205-M, de 26 de junio de 2023, suscrito por el Mgs. Ernesto Anzieta, Secretario General de Seguridad y Gobernabilidad, dirigido a la Mgs. Angelica Galiano, Coordinadora Jurídica, el cual en su parte pertinente señala: *“Al respecto, me permito solicitar se elabore el informe requerido por la Concejal Metropolitana y agregar las observaciones de la normativa en la matriz adjunta”*

2. Fundamentación Jurídica

2.1. Constitución de la República

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 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 283 dispone que: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine (...)”

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

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; cuyo 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 de Régimen Tributario Interno

El artículo 56 sobre el impuesto al valor agregado sobre los servicios establece: “*El impuesto al valor agregado IVA, grava a todos los servicios, entendiéndose como tales a los prestados por el Estado, entes públicos, sociedades, o personas naturales sin relación laboral, a favor de un tercero, sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual, a cambio de una tasa, un precio pagadero en dinero, especie, otros servicios o cualquier otra contraprestación. También se encuentran gravados con este impuesto los servicios digitales conforme se definan en el reglamento a esta ley. (...)*”

2.4. Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno

El artículo 140.1 numeral 13 señala que: “Son servicios digitales aquellos prestados y/o contratados a través de internet, o de cualquier adaptación o aplicación de los protocolos, las plataformas o la tecnología utilizada por internet, u otra red a través de la que se presten servicios similares que, por su naturaleza, estén básicamente automatizados y requieran una intervención humana mínima, independientemente del dispositivo utilizado para su descarga, visualización o utilización, comprendiendo, entre otros, los siguientes: (...) 13. Los servicios de subastas en línea, de oferta/demanda laboral, de transporte, de alojamiento, de pedido y entrega de bienes muebles de naturaleza corporal, u otros servicios contratados a través de en un sitio web que funcione como un mercado en línea. (...)”

2.5. Código Municipal

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 Secretaria 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; (...)”

El artículo 4093 dispone que *“El Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana es una instancia de coproducción de políticas públicas en materia de seguridad, responsable de analizar, formular y la planificación estratégica metropolitana en este ámbito, para lo cual se encargará de coordinar las acciones metropolitanas con la fuerza pública y con las entidades gubernamentales, no gubernamentales y la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana. El Consejo propondrá, además, las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, tendientes a orientar en forma ética, democrática y socialmente responsable, a la ciudadanía. Promoverá la participación ciudadana, recomendando el diseño de mecanismos, planes y programas que garanticen y aseguren el compromiso de la comunidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana. También, conocerá de la creación de Consejos Zonales y mantendrá un registro a través de su Secretaría.”*

3. Pronunciamiento. -

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.

Es competencia del Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito formular acciones respecto a la seguridad y convivencia ciudadana conforme lo dispone la normativa municipal y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La propuesta de ordenanza está estructurada por 14 artículos y 1 disposición final, proyecto que fue propuesto por la Concejala Mgs. Analia Ledesma. Del texto de la ordenanza se desprende que, su objetivo es regular el servicio de entregas a domicilio o delivery, a través de vehículos menores motorizados y no motorizados en el DMQ, estableciendo condiciones óptimas para su prestación, con la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana en favor de los usuarios y prestadores del servicio.

El proyecto de ordenanza en su contenido normativo establece, los órganos competentes para para la aplicación y control de las disposiciones de la Ordenanza a la Secretaría de Movilidad; a la Agencia Metropolitana de Tránsito y la Agencia Metropolitana de Control; los sujetos de fiscalización y control municipal, señalando que serán las personas naturales y jurídicas que, dentro del Distrito Metropolitano de Quito, presten el “servicio de entregas a domicilio” (delivery); se establece el catastro y registro municipal del “servicio de entregas a domicilio” (delivery), siendo los responsables del registro de su nómina, de la licencia y declaración juramentada, las empresas prestadoras del “servicio de entregas a domicilio” (delivery); respecto al catastro deberá constar la razón social, datos del prestador y características los automotores que prestarán el servicio de delivery. De igual forma se determina que, el órgano encargado del registro y control otorgará el correspondiente distintivo de identificación; así como el número el mismo que deberá ser llevado por los prestadores del “servicio de entregas a domicilio” (delivery), para su identificación; las obligaciones de los prestadores del “servicio de entregas a domicilio” (delivery) se encuentra el registro de los conductores, cumplir con el ordenamiento jurídico vigente, participar en programas de capacitación, controlar 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, prohibir y evitar que los vehículos menores que efectúan el servicio utilicen las veredas y áreas públicas

no autorizadas, conservar en buen estado de funcionamiento, presentación y seguridad los vehículos menores, controlar que sus conductores utilicen el equipamiento respectivo, y, controlar que sus conductores no presten el servicio bajo los efectos del alcohol, y sustancias sujetas a fiscalización, siendo la empresa responsable solidaria con los conductores respecto del incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Se establece también las obligaciones del conductor, prohibiciones a la empresa que implicaría responsabilidad siendo que el servicio se debe prestar de manera personalizada, por lo tanto, se prohíbe circular con un acompañante, conducir con carga que sobresalga de la estructura del vehículo a mayor distancia de la permitida, modificar la ubicación del punto de equilibrio del vehículo, adelantar vehículos, entablando competencia de velocidad, conducir el vehículo en estado de ebriedad, u otras sustancias, y utilizar sirenas, bocinas u otros equipos que ocasionen ruidos molestos y/o contaminen el ambiente.

Se señala en el proyecto el proceso de revocatoria del registro al organismo competente, quien podrá disponer la revocatoria del registro, en caso de haberse comprobado, realizar la prestación del “servicio de entrega a domicilio (delivery)” sin la documentación legal requerida, el traspaso, venta, alquiler u otra forma, del distintivo de identificación otorgado por la municipal, a un tercero, proporcionar datos falsos o documentación fraudulenta, presentada por la empresa responsable, haber sido revocada la licencia de conducir, permitir que menores de edad (menores de 16 años) presten el servicio de transporte de entrega rápida en vehículos menores, y ejercer el servicio infringiendo las disposiciones legales. Y finalmente se determina un artículo sobre procedimiento administrativo sancionador debiendo aplicarse lo determinado en Código Orgánico Administrativo (COA), Código Municipal, y demás normativa legal vigente.

Sobre la propuesta de ordenanza, la Procuraduría Metropolitana mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O, de 12 de junio de 2020, emitió un informe sobre las disposiciones de carácter tributario del mencionado proyecto, de acuerdo al requerimiento hecho por la Comisión de Ambiente. En el mencionado informe se concluye que: “(...) *El Proyecto no contiene disposición normativa alguna que establezca o pretenda configurar un tributo, cualquiera sea su clase; únicamente, en lo relevante, hay la intención de establecer un registro que funcionará como un título habilitante o licencia; (...)*”, es decir, al no contener ninguna disposición de carácter tributario el proyecto, el mismo se puede conocer y tratar en la Comisión de Movilidad.

En este orden de ideas, es menester señalar que, puesto que la finalidad del proyecto de ordenanza es establecer un título habilitante o licencia para quienes realicen actividades de delivery, de acuerdo las competencias establecidas en la normativa vigente, debería estar encabezado por la Secretaría de Movilidad, en apoyo con las instituciones competentes para el efecto.

Resulta entonces, oportuno, de gran importancia y sobre todo de interés para la ciudadanía la expedición de la “*Ordenanza Metropolitana que Establece el Régimen Administrativo para la Prestación 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 y convivencia ciudadana.

Por todo lo que se deja expuesto, en concordancia con la normativa señalada, esta Unidad Jurídica considera que, la propuesta *Ordenanza Metropolitana que Establece el Régimen Administrativo para la Prestación del “Servicio de Entregas a Domicilio” (Delivery)*, se encuentra inserto en los preceptos constitucionales del art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador, sin embargo, se recomienda que a través de mesas de trabajo entre las instituciones competentes se analice el proyecto de ordenanza el fin de unificar el texto que guarde armonía con las funciones que tienen los GAD según lo establece

el art. 55 del COOTAD, y se pueda el mismo presentar ante el Concejo Metropolitano de Quito para el trámite legislativo correspondiente, así también que se revise el ámbito de seguridad en el marco y control efectivo en referencia a los siguientes puntos:

- Observación de la licencia de conducir vigente (en caso de realizar el servicio en un determinado vehículo), tratamiento para personas en movilidad humana.
- Revisión del estado de los prestadores de servicio – Razón Social.
- Incorporación de elementos de seguridad.
- Delimitación de los distintivos e identificación.
- Proceso de prestadores de servicios, personas naturales, seguros.

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

Responsable:

Mgs. Angélica Galiano
Coordinadora Jurídica.