

INFORME LEGAL DEL PROYECTO DE “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO - DELIVERY”

1. ANTECEDENTES

1.1 En Sesión Extraordinaria No. 010 de 06 de marzo de 2024, se trató como primer punto del orden del día: “Recibir al señor Alcalde Pabel Muñoz López, para que presente el contenido del Proyecto de Ordenanza denominada “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO –DELIVERY.”

1.2 Con oficio Nro. GADDMQ-DC-RCMF-2024-0142-O de 18 de marzo de 2024, la Concejala Metropolitana, Mgs. María Fernanda Racines solicitó: *“en mi calidad de Presidenta de la Comisión, me permito solicitar los informes técnicos - jurídicos a las siguientes entidades: Agencia Metropolitanano de Control (...).”*

1.3 Con memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0552-M de 19 de marzo de 2024, la Secretaria General, Libia Fernanda Rivas, solicitó 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”*.

2. BASE LEGAL

2.1 Constitución de la República del Ecuador (CRE)

“Art. 33.- 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.”

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental (...).”

“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. 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.”

“Art. 227.- 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.”

“Art. 238. Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”

“Art. 240 .- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.”

“Art. 264 .- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. (...).”

“Art. 325.- 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.”

“Art. 329.- Las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin.”

Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones.

Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo. (...).”

2.2. Código Orgánico Administrativo (COA)

“Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. La administración pública actuará bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro.

Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.”

“Art. 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.”

“Art. 33.- Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.”

“Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”

2.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

“Art. 7.- Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. (...).”

“Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- 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; (...).”

“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones (...).”

“Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.- El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma:

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.

La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para

lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios.

En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial.”

2.4. Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público

“Art. 271.- Naturaleza.- Los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito son los órganos de ejecución operativa municipal o metropolitana en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de sus respectivas circunscripciones territoriales.”

“Art. 272.- Funciones y Responsabilidades.- Los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito tendrán las funciones determinadas en la ley que regula el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Además, ejecutarán la planificación operativa emitida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, la cual deberá estar enmarcada en las disposiciones dictadas por la autoridad nacional competente.”

2.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

“Art. 313.- 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. 314.- 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 (...).”

1. ANÁLISIS DE PERTINENCIA LEGAL

La Constitución de la República del Ecuador, establece al trabajo como un derecho y deber social, de la misma forma el Estado garantizará y reconocerá el derecho a desarrollar actividades económicas siempre y cuando estas se enmarquen dentro de la legislación ecuatoriana.

Los altos índices de inseguridad que actualmente aquejan a la ciudad, son un punto de presión para obligar a la legislación a adaptarse a la realidad actual, por lo que resulta indispensable e imprescindible que el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) dentro del marco de sus competencias identifiquen una normativa clara, precisa y expresa que establezca los procedimientos a ejecutarse por parte de las autoridades para iniciar las acciones pertinentes.

La Policía ha identificado que, dentro de la modalidad de asaltos, una gran cantidad son cometidos por personas en motocicletas que utilizan la imagen de delivery, por lo que

resulta fundamental el definir el marco regulatorio sin afectar el derecho a desarrollar actividades económicas.

Los Gobiernos Autónomos descentralizados (GAD) tienen como obligación planificar, regular y controlar el tránsito, a través de mecanismos y acciones concretas ante la presencia de actividades informales con relación del servicio de entregas a domicilio - delivery para garantizar la seguridad ciudadana y el buen vivir.

4. DESARROLLO DEL INFORME

La Agencia Metropolitana de Control en el ámbito de sus competencias, se permite remitir las siguientes observaciones:

1. En el artículo innumerado 1.- Objeto y ámbito de aplicación.

Se solicita dividir el objeto y el ámbito de aplicación del proyecto por técnica legislativa, cada artículo debe recoger un único precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática y tengan un nexo lógico entre sí.

Elimínese la palabra “**autónoma**”, puesto que el mismo texto del objeto ya determina que el servicio se realiza por su cuenta o por intermedio de personas jurídicas, por lo cual se vuelve reiterativa la disposición.

Agregase la palabra “**continua**”, en razón de que esta actividad debe realizarse de manera continua e ininterrumpida, para que el mismo cuente con un registro de prestadores delivery.

2. En el artículo innumerado 2.- Definiciones.

Se sugiere eliminar las definiciones para los términos “*Plataforma digital o Aplicativo Móvil*” y “*Operador de la Plataforma Digital*”, ya que se ha identificado la dificultad de regularizar estas empresas debido a que no cuentan con permisos para ejercer actividades económicas por lo que no se puede aplicar un régimen sancionador, además de que estas no se encuentran sujetas a control, ni son objeto de creación de la presente normativa, por lo que no tiene relevancia definir estos conceptos.

3. En el artículo innumerado 5.- Formulario para el registro de prestadores.

Respecto del literal e), se solicita revisar lo manifestado en el Decreto Ejecutivo N° 1166 de 17 de mayo de 2012, que expresa que, queda prohibido solicitar el certificado de antecedentes penales para realizar algún trámite público.

Adicional, especificar en el literal h) cuál es el valor de la tasa por emisión del certificado de registro de prestadores y si este valor incluye también la emisión de la credencial.

4. En el artículo innumerado 6.- Certificado de Registro de Prestadores.

Se sugiere eliminar el inciso tercero que señala: “*Los certificados de registro son de uso exclusivo y personal de cada solicitante. Quedan prohibidos, tanto el otorgamiento de*

más de un certificado de registro (...)”, en razón de que dicha disposición debería estar incluida en las prohibiciones.

Se sugiere, eliminar el último inciso del artículo 6; dicho texto se solicita incluirlo en un artículo en el capítulo V, del régimen Sancionador.

5. Después del artículo innumerado 7, se solicita incluir el siguiente artículo:

“Artículo xx.- De la Credencial. - una vez cumplido y aprobado el procedimiento de registro, la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, emitirá la credencial al prestador del servicio de entregas a domicilio- delivery, la misma que contendrá como mínimo:

- 1. Fotografía del prestador*
- 2. Nombre completo del prestador*
- 3. Número de identificación*
- 4. Código QR, que deberá ser concordante con el certificado de registro de prestadores*

6. Después del artículo innumerado XX, se solicita agregar el siguiente artículo:

“Artículo xx.- De la Tasa para la emisión de certificado de registro de prestadores; y de la credencial...”

Se reitera la necesidad de establecer en el proyecto de ordenanza el valor de la tasa, para la emisión del certificado de registro del prestador y de la credencial.

7. En el artículo innumerado 9.- Clases y características de los vehículos.

Se sugiere determinar la entidad o autoridad que será la encargada de controlar las condiciones sanitarias en las que se deberá encontrar la caja, mochila o dispositivo utilizado para el reparto a domicilio.

Además, se debería establecer las especificaciones técnicas que se deberán cumplir en cuanto a las medidas, materiales y demás de las cajas, mochilas o dispositivos de reparto.

8. En el artículo innumerado 11.- Obligaciones de las y los prestadores.

Se sugiere agregar después de la letra g) el siguiente texto:

“h) presentar la denuncia en caso de pérdida o robo del certificado de registro de prestador o de la credencial.”

9. En el artículo innumerado 12.- Obligaciones de los operadores de plataformas digitales.

Se solicita eliminar el articulado, ya que la presente normativa tiene como objetivo regular y controlar el servicio de entregas a domicilio –delivery que efectúan personas naturales de forma autónoma, mas no la regulación y control de las plataformas digitales.

10. Después del artículo innumerado 14, se solicita agregar el siguiente artículo:

“Artículo innumerado xx.- De la coordinación para las acciones de control. - La Agencia Metropolitana de Control, en el ejercicio de sus competencias, podrá verificar el cumplimiento de esta normativa. Para el ejercicio de los controles a los prestadores que se encuentren en movimiento en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, coordinará sus acciones de apoyo con la Agencia Metropolitana de Control de Transporte, Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; ente competente en esta materia”

El cumplimiento de la normativa debe ser expreso y mandatorio tanto para la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad, como para la Agencia Metropolitana de Control, en el marco de sus competencias.

11. En el artículo innumerado 17.- De las infracciones leves.

Se solicita, cambiar la infracción contenida en el literal 1) al artículo innumerado 18.

Se solicita eliminar el numeral 2) del artículo 17, en razón de la imposibilidad de verificar los cambios de datos personales respecto al domicilio por ser una información declarativa; respecto del vehículo no existe en la información contenida en el certificado de registro de prestador información respecto de las especificaciones técnicas de los vehículos que usen los prestadores; adicional, sobre la verificación de los vehículos le corresponde a la Agencia Metropolitana de Tránsito.

Se solicita incluir, la siguiente infracción:

“X.- Realizar el servicio de entregas a domicilio - delivery con el certificado de registro de prestador o la credencial caducadas.”

12. En el artículo innumerado 18.- De las infracciones graves.

Se solicita modificar el texto del numeral 1 por el siguiente:

“X.- Realizar el servicio de entregas a domicilio - delivery sin contar con el certificado de registro de prestador o la credencial.”

13. en el artículo innumerado 19.- de las infracciones muy graves.

Se solicita modificar el texto del numeral 1 por el siguiente:

“1.- Ejercer la actividad de prestador de servicio de entregas a domicilio - delivery, sin contar con el certificado de registro de prestadores y la credencial.”

En el numeral 2, se solicita modificar el texto por el siguiente:

“2.- La persona que ejerza la actividad de servicio de entregas a domicilio- delivery con el certificado de registro de prestador o credencial de otro prestador de servicio.”

Se solicita eliminar el texto de la ordenanza del numeral 3; en razón de que, la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador le corresponde a la Administración pública, por lo tanto, no existe medios probatorios para demostrar que la credencial fue prestada o alquilada.

Se solicita modificar el texto del numeral 4, por el siguiente:

“La o el administrado que ejerza el servicio de entregas a domicilio- delivery con una credencial que después de ser validado el código QR resulte como no registrada, o que,

no corresponda a los datos registrados, o que no cumpla con las especificaciones técnicas de la autoridad administrativa otorgante.”

14. En el texto Disposiciones Transitorias, tercera.

Se ratifica la observación de que la normativa es expresa para la regulación de las personas naturales que ejecutan la prestación de servicio de entregas a domicilio - delivery, y no de las plataformas digitales, por lo que se solicita la eliminación de dicha disposición.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De la revisión del texto propuesto, se concluye que, el proyecto de ordenanza no vulnera derechos, y regula una actividad que requiere ser controlada, a fin de garantizar la seguridad ciudadana.

Por lo que se recomienda continuar con su tratamiento conforme la normativa metropolitana vigente. En este contexto, la Agencia Metropolitana de Control emite informe de factibilidad para el Proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria Del Código Municipal para la Regulación y Control del Servicio De Entregas A Domicilio - Delivery”.

Finalmente, se recomienda que se realicen mesas de trabajo para el perfeccionamiento de la normativa propuesta.

INFORME PERTINENCIA LEGAL		FIRMA
Elaborado por:	Abg. Dayana Robles	
Revisado y aprobado por:	Mgs. Mauro Andino	