

# ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL “SERVICIO DE ENTREGAS A DOMICILIO” (DELIVERY)

## 1 ANTECEDENTES

**1.1** Mediante Resolución No. 020-CMO-2020, la Comisión de Movilidad solicitó, entre otras autoridades, al Lic. Guillermo Abad, Secretario de Movilidad, lo siguiente: “(...) *los informes técnico 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)” (...)*”.

**1.2.** Mediante Memorando Nro. SM-2020-0239 de 10 de julio de 2020, el Lic. Guillermo Abad Zamora, Secretario de Movilidad, solicitó al Director de Políticas y Planeamiento de la Movilidad y al Asesor Jurídico lo siguiente: “(...) *Remito el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2287-O, suscrito por la Abg. Damaris Ortiz, Secretaria General Del Concejo (E), en el cual adjunta la “Resolución No. 020-CMO-2020 de la Comisión de Movilidad”, emitida en la sesión extraordinaria el día martes 07 de julio de 2020, para su conocimiento.*”

**1.3.** Mediante Memorando Nro. SM-AJ-2020-0328 de 31 de julio de 2020, el Abg. Pablo Muñoz Baquero, Asesor Jurídico de la Secretaría de Movilidad, solicitó al Mgs. Henry Vilatuña Guaraca, Director de Políticas y Planeamiento de la Movilidad, lo siguiente: “(...) *una vez realizado el proyecto/borrador de informe técnico al respecto, sea remitido a esta Asesoría Jurídica para la revisión e inclusión de los aspectos legales que correspondan.*”

**1.4.** Mediante Memorando Nro. SM-DMPPM-2020-0427 de 04 de agosto de 2020, el Mgs. Henry Vilatuña Guaraca, Director de Políticas y Planeamiento de la Movilidad, remitió al Abg. Pablo Muñoz Baquero, Asesor Jurídico de la Secretaría de Movilidad, el informe técnico solicitado, puntualizando ciertas observaciones de carácter técnico.

## 2 BASE LEGAL

### 2.1 Constitución de la República del Ecuador

**Art. 66, numeral 25.-** El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

**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. 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. 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

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

**Art. 394.-** El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias.

|            |                                                                                                |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2.2</b> | <b>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<br/>(COOTAD)</b> |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Art. 55.-** Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

**Art. 84.-** Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano:

f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública distrital correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad;

q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio;

**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.

**Art. 546.-** Se establece el impuesto de patentes municipales y metropolitanos que se aplicará de conformidad con lo que se determina en los Artículos siguientes.

**Art. 547.-** Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales

### **2.3 Código Orgánico Administrativo (COA)**

**Art. 5.-** Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.

**Art. 14.-** La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.

La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho.

**Art. 17.-** Se presume que los servidores públicos y las personas mantienen un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

**Art. 20.-** Principio de control. Los órganos que conforman el sector público y entidades públicas competentes velarán por el respeto del principio de juridicidad, sin que esta actividad implique afectación o menoscabo en el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos y entidades a cargo de los asuntos sometidos a control.

Los órganos y entidades públicas, con competencias de control, no podrán sustituir a aquellos sometidos a dicho control, en el ejercicio de las competencias a su cargo.

Las personas participarán en el control de la actividad administrativa a través de los mecanismos previstos.

**Art. 23.-** La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada.

**Art. 31.-** Derecho fundamental a la buena administración pública. Las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código.

#### **2.4 Ley Orgánica de Transporte Terrestre, tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV)**

**Art. 2.-** La presente Ley se fundamenta en los siguientes principios generales: el derecho a la vida, al libre tránsito y la movilidad, la formalización del sector, lucha contra la corrupción, mejorar la calidad de vida del ciudadano, preservación del ambiente, desconcentración y descentralización, interculturalidad e inclusión a personas con discapacidad.

En cuanto al transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, se fundamenta en: la equidad y solidaridad social, derecho a la movilidad de personas y bienes, respeto y obediencia a las normas y regulaciones de circulación, atención al colectivo de personas vulnerables, recuperación del espacio público en beneficio de los peatones y transportes no motorizados y la concepción de áreas urbanas o ciudades amigables.

**Art. 3.-** El Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con tarifas socialmente justas.

**Art. 6.-** El Estado es propietario de las vías públicas, administrará y regulará su uso.

**Art. 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.

**Art. 9.-** Los peatones, conductores, pasajeros, automotores y vehículos de tracción humana, animal o mecánica podrán circular en las carreteras y vías públicas del país, sujetándose a las disposiciones de esta Ley, su reglamento, resoluciones y regulaciones técnicas vigentes.

**Art. 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; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar.

Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales en el ámbito de sus competencias, planificar, regular y controlar las redes interprovinciales e intercantonales de tránsito y transporte.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en el ámbito de sus competencias, tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar las redes urbanas y rurales de tránsito y transporte dentro de su jurisdicción.

**Art. 30.5.-** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales tendrán las siguientes competencias:

a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales de la materia, esta Ley, las ordenanzas y reglamentos, la normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, metropolitanos y municipales, las resoluciones de su Concejo Metropolitano o Municipal;

c) Planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y bienes, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo, en el ámbito intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por el Ministerio del Sector;

h) Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes modalidades de servicio en su jurisdicción, según los análisis técnicos de los costos reales de operación, de conformidad con las políticas establecidas por el Ministerio del Sector;

**Art. 55.-** El transporte público se considera un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio. Las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación.

## **2.5 Código Orgánico Integral Penal**

**Art. 371.-** Son infracciones de tránsito las acciones u omisiones culposas producidas en el ámbito del transporte y seguridad vial.

En la Sección Tercera, concerniente a Contravenciones de Tránsito, del Capítulo Octavo, correspondiente a las Infracciones de Tránsito, se detallan las acciones que serán consideradas como contravenciones de tránsito dependiendo su nivel de gravedad, las cuales se clasifican en: primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima clase; así como, la conducción de un vehículo con llantas en mal estado o la conducción de un vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias sujetas a fiscalización.

## **2.6 Código Municipal**

**Art. III.5.119.-** El hecho generador del impuesto regulado en este capítulo (en adelante el “Impuesto de Patente”) constituye el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante la “Actividad Económica”).

El ejercicio impositivo del Impuesto de Patente es anual y comprende el lapso que va del 1o. de enero al 31 de diciembre. Cuando la actividad económica se inicie en fecha posterior al 1o. de enero, el ejercicio impositivo se cerrará obligatoriamente el 31 de diciembre de cada año. El Impuesto de Patente será de carácter declarativo para las personas jurídicas y las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Esta declaración corresponde al ejercicio impositivo correspondiente al cual se desarrolló la actividad económica. El impuesto será exigible, desde la fecha en que venza el plazo para presentar la respectiva declaración.

Para la aplicación del Impuesto de Patente se consideran actividades profesionales aquellas realizadas por personas naturales en libre ejercicio o sin relación de dependencia.

Para la aplicación del Impuesto de Patente se entenderá como ejercicio permanente de Actividades Económicas el que supere un período de seis meses consecutivos o no en un mismo año calendario, sin perjuicio de que el Sujeto Pasivo deba obtener su LUAE en los casos previstos en el ordenamiento metropolitano. Se presume que todo Sujeto Pasivo inscrito en el Registro de Actividades Económicas para la Gestión Tributaria -RAET- ejerce una actividad económica permanente, salvo que demuestre lo contrario.

**Art. III.5.120.-** El sujeto activo del Impuesto de Patente es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quien ejercerá su potestad impositiva a través de sus **órganos competentes**. (Énfasis añadido).

**Art. III.6.1.-** Naturaleza.-

1. Las Licencias Metropolitanas son herramientas de gestión administrativa, por las que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en tutela de los bienes jurídicos respecto de los que ejerce competencia, autoriza actuaciones de los administrados. (...).

**Art. III.6.2.-** Las Licencias Metropolitanas se clasifican en los siguientes grupos:

- a. Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas;
- b. Licencia Metropolitana Urbanística; y,
- c. Las demás previstas en las ordenanzas metropolitanas.

**Art. III.6.25.-** La LUAE integra las autorizaciones administrativas que, en ejercicio de sus específicas competencias, son o puedan ser concedidas por los **distintos órganos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito** y, previo convenio de cooperación o colaboración, por otros órganos u organismos del sector público, en las siguientes materias:

- a. Uso y ocupación del suelo, entendido éste como la compatibilidad de la actividad económica al uso de suelo, excepto en el caso de espacio público autorizado;
- b. Reglas técnicas en materia de prevención de incendios;

c . Publicidad exterior, para la colocación de la identificación del establecimiento;

d. Turismo;

e. **Movilidad**; y,

f. Cualquier otra autorización o materia que, bajo la competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o por convenio de cooperación o colaboración, delegación o acto de descentralización, sea integrada a la LUAE mediante acto administrativo válido.

La emisión de las autorizaciones administrativas que integran la LUAE se registrarán de conformidad con sus respectivas ordenanzas, resoluciones u otras normas vigentes en el Distrito Metropolitano de Quito, según sea del caso, y **serán otorgadas por los órganos municipales o del sector público, a quienes se denomina “Componentes de la LUAE” para efecto de este Capítulo.**

En un primer momento, la sola verificación del inicio de los procesos de autorización administrativa arriba indicados, dará lugar a la emisión de la LUAE, quedando el administrado obligado a cumplir con todos los trámites necesarios para la obtención de las autorizaciones que la integran, lo que conlleva la observancia y cumplimiento de las reglas técnicas, en cuyo caso la licencia podrá ser sujeta al proceso de renovación a que hubiere lugar.

Sin perjuicio de lo antes indicado, la Secretaría de Ambiente será un ente netamente informante, para el caso del otorgamiento de esta licencia metropolitana, conforme al procedimiento administrativo especial. (Énfasis añadido).

**Art. III.6.28.-** Para el otorgamiento de la LUAE se entenderá por "actividades económicas" todo tipo de actividades, con o sin finalidad de lucro, comerciales, industriales y/o de servicios, dentro del espacio público autorizado o privado del Distrito Metropolitano de Quito.

**Art. III.6.31.-** La Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, será el órgano administrativo y coordinador, encargado de precautelar por el correcto desenvolvimiento de los procedimientos de la LUAE.

**Art. III.6.32.- Los órganos competentes** del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para el **otorgamiento de la LUAE** son:

a. Las Administraciones Zonales Municipales, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, cuando se trate de los procedimientos simplificado y ordinario.

b. Las Secretarías o quienes asumieren sus competencias, en los casos de procedimientos especiales.

Sin perjuicio de lo arriba indicado la **Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad** será el **órgano conductor de los procedimientos de emisión de la LUAE en caso de conflicto o vacío procedimental.** Dicha Secretaría tendrá la facultad de emitir, mediante resolución

motivada, los manuales de procedimiento y reglamentos correspondientes, con el aporte de los componentes de la LUAE. (Énfasis añadido).

**Art. IV.2.1.-** El Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros constituye el conjunto de componentes y/o elementos que, interrelacionados y en el marco del ordenamiento jurídico nacional, permiten al Distrito Metropolitano de Quito garantizar y proveer a sus vecinos, vecinas y visitantes, por gestión directa o delegada, el **servicio de transporte público colectivo y/o masivo de pasajeros, en condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad y calidad, dentro de su territorio.**

Los usuarios y usuarias del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros gozarán de todos los derechos y garantías establecidas en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, por cuanto son estos los principales beneficiarios de la implementación del Sistema. (Énfasis añadido).

**Art. IV.2.13.-** Rectoría y planificación.-

1. En el marco del ordenamiento jurídico nacional y metropolitano y en consulta con la máxima autoridad administrativa del Distrito Metropolitano de Quito, y los restantes Participantes del Sistema, **le corresponde a la Secretaría responsable de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito**, de conformidad con el orgánico- funcional del Distrito Metropolitano de Quito, **la determinación de las políticas aplicables al Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros.** (Énfasis añadido).

**Art. IV.2.14.-** Control.-

1. Es competencia de la Secretaría responsable de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el orgánico-funcional del Distrito Metropolitano de Quito, la evaluación del cumplimiento de las políticas y normativa, que se hubieren fijado para el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, sin perjuicio de su función de supervisión programática de la gestión en materia de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito.

2. El seguimiento y evaluación del cumplimiento de los instrumentos de planificación, así como de las reglas de carácter técnico y operativo y de los contratos del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, respecto de las Operadoras de Transporte, le corresponde al Administrador o Administradora del Sistema.

3. **El ejercicio de la potestad administrativa sancionadora en materia de transporte público de pasajeros** le corresponde al órgano u organismo que sea determinado en el orgánico-funcional del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y el ordenamiento metropolitano, en lo que no fuere incompatible con la referida Ley.



**Art. IV.2.24.-** El servicio de transporte público en las diferentes modalidades estará regulado por las disposiciones de la ley, así como por esta normativa y por las ordenanzas y reglamentos que expida el Concejo Metropolitano de Quito.

**Art. IV.2.276.-** La Autoridad Metropolitana rectora de la Movilidad será la encargada de planificar, diseñar y emitir la política pública en materia de movilidad, para el Distrito Metropolitano de Quito, en atención a la normativa del presente Título.

Sin perjuicio de otras atribuciones establecidas en la normativa municipal vigente, la Autoridad Metropolitana rectora de la Movilidad, tendrá las siguientes atribuciones:

17. Fomentar la movilidad no motorizada y el uso racional del automóvil particular mediante la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, empresas públicas, privadas y de la economía popular y solidaria, asociaciones de hecho y de derecho de representación barrial, escuelas públicas y privadas y ciudadanía en general;

**Art. IV.2.279.-** 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.

### 3 ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO DE ORDENANZA

Mediante Resolución Administrativa No. A0010 de 31 de marzo de 2011, de forma definitiva se ratificó a la Secretaría de Movilidad dentro de la estructura municipal; y, se entregó la atribución de coordinar y supervisar las actividades de los entes del nivel operativo, empresas y unidades especiales (o a sus sucesores en Derecho) del Municipio. Por su parte, el artículo I.2.4 del Libro I.2. “De la Organización Administrativa”, del Libro I “Del Eje de la Gobernabilidad e Institucionalidad”, del Código Municipal expedido mediante Ordenanza Metropolitana No. 001, sancionada el 29 de marzo de 2019, prevé que las Secretarías respecto del sector que encabezan, están facultadas a investigar la problemática del Distrito, formular propuestas, políticas y planes y vigilar su cumplimiento. Para el caso de la Secretaría de Movilidad, la movilidad de este Distrito Metropolitano.

Dicho esto, es imperativo realizar las siguientes observaciones al proyecto de Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del “Servicio de Entregas a Domicilio” (Delivery):

1. Dentro de la exposición de motivos, no se aprecian argumentos tendientes a explicar de qué manera el tipo de servicio de entregas a domicilio “Delivery” afecta a la movilidad del Distrito Metropolitano de Quito, caso contrario el proyecto se limita a exponer de manera breve cuestiones ligadas con temas comerciales y económicos como el monopolio, precarización laboral e inseguridad ciudadana, que resultan ajenos al ámbito de la movilidad, esto, sin ánimo de minimizar

el nivel de importancia que entrañan. No obstante, es importante mencionar que de acuerdo a la técnica legislativa la exposición de motivos constituye la fundamentación de la naturaleza y creación del proyecto de ordenanza, por lo cual debe estar basado en argumentaciones técnicas y legales fehacientes, que sean debidamente comprobados y de esa manera evitar recaer en la especulación de una problemática generada mediáticamente, dejando de lado justificaciones genéricas que constituyan potenciales falacias argumentativas, cuyo resultado sea, lo contrario a la fundamentación y motivación requerida.

**2.** En los considerandos se expone normativa tendiente a justificar el derecho de las personas a desarrollar actividades económicas, a impulsar el empleo y valorar todas las formas de trabajo asociadas con el control de los GADs sobre el uso del suelo, la planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre. Sobre este aspecto, vale la pena señalar que la actividad principal, objeto de regulación del proyecto, es la prestación del servicio de “Delivery”, que por su naturaleza, se desarrolla o ejecuta a través de diferentes medios de transporte, sean vehículos particulares, taxis, motos, bicicletas, scooters e inclusive llegando a prestarse mediante otros medios, ajenos a la definición de vehículo.

**3.** Como se aseveró previamente, el proyecto de ordenanza versa sobre la regulación de una actividad económica “Delivery” cuya naturaleza lingüística nace del idioma anglosajón y pretende definir una actividad específica destinada a la entrega de mercadería de un punto a otro, sin que esta definición establezca la obligatoriedad de que dicha conducta sea realizada a través de medio de transporte puntuales, en cuyo caso, tal como lo estipula el artículo III.5.119 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con los artículos III.6.2. y III.6.32 del mismo cuerpo normativo, al desarrollo de una actividad económica dentro del Distrito Metropolitano le corresponde la cancelación de una patente comercial, dado su modelo de negocio, patente que para el presente caso el Código Municipal ha definido como Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas, la cual debe ser otorgada por la entidad competente, sean Administraciones Zonales Municipales o Secretarías; sin embargo, en el mentado proyecto no se ha establecido el organismo encargado de otorgar la LUAE o en su defecto, se ha señalado como entidad competente a la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, causal que, podría generar controversia y disputa interinstitucional en cuanto al ámbito de aplicación de procesos administrativos sancionadores causados por el incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones que de esta licencia se desglosarían.

**4.** En ese sentido, no se ha establecido de manera clara cuáles serían las atribuciones o competencias de la Secretaría de Movilidad en torno al proyecto de ordenanza, por el contrario en el artículo 3 se determina como órganos competentes para la aplicación de la referida ordenanza a la Secretaría de Movilidad, la Agencia Metropolitana de Tránsito y a la Agencia Metropolitana de Control, en ese orden de prelación que no establece jerarquía alguna y que, al contrario de generar una respuesta interinstitucional viable y natural al ámbito de acción de cada una de las entidades nombradas, genera un ejercicio desgastante de interpretación, en cuanto a la entidad competente para sancionar, administrar y crear las políticas relevantes respecto de este medio de comercio.

Adicional, existe una contradicción entre los artículos 6, 9 y 11. Toda vez que, 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 Tránsito”*, es decir, no queda claro cuál es el órgano competente para la entrega del distintivo de identificación, si la Agencia Metropolitana de Control del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o la Agencia Metropolitana de Tránsito.

**5.** En los artículos 1 y 5 de la propuesta de ordenanza metropolitana, se sugiere además, regular a los vehículos particulares y taxis que prestan este tipo de servicio de entregas a domicilio “delivery”. Así también, se recomienda considerar a los vehículos eléctricos (scooters) actualmente empleados para la prestación de este tipo de servicio.

**6.** En cuanto al catálogo de definiciones desarrollado en el artículo 5 del proyecto de ordenanza, es importante cerciorarse que las mismas guarden coherencia con aquellas determinadas en otros cuerpos legales, con el objetivo de garantizar una armonización e integración normativa, tal como acontece con los siguientes términos: licencia de conducir (artículo 89 de la Ley Orgánica De Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial); Boleta de Citación - Notificación (artículo 164 del Código Orgánico Administrativo); conductor del vehículo (Art. IV.2.128. del Código Municipal, Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Título II Del Control, Capítulo I, “De los Conductores”).

**7.** Se recomienda reemplazar en todo el texto la palabra “empresa” por “persona natural y/o jurídica” o “sujetos de fiscalización”, tal como lo preve el artículo 4 del mentado proyecto.

**8.** Se recomienda eliminar el requisito contemplado en la letra c) del artículo 7, puesto que se entiende que los sujetos de fiscalización asumen la responsabilidad de la prestación del servicio, además esta obligatoriedad puede señalarse de manera explícita mediante la aplicación o herramienta utilizada para la contratación del servicio de Delivery.

**9.** En los artículos 10 y 11, se sugiere incluir medidas de bioseguridad dictadas por la Autoridad Nacional de Salud, en torno a la prevención del Covid-19. Además, es imperativo realizar una distinción entre lo que corresponde a obligaciones propias de los prestadores del servicio y de los operadores (conductores – repartidores), puesto que resulta contrario al modelo de negocio que el prestador evite que el conductor - repartidor no utilice las veredas o áreas públicas no autorizadas para estacionamiento; motivo por el cual, resulta anómalo establecer algún tipo de responsabilidad solidaria, más aun considerando que este tipo de infracciones están contempladas en la Sección Tercera, concerniente a Contravenciones de Tránsito, del Capítulo Octavo, correspondiente a las Infracciones de Tránsito del Código Orgánico Integral Penal, en donde se detallan las acciones que serán consideradas como contravenciones de tránsito dependiendo su nivel de gravedad, conductas y/o acciones que no pueden ser transferidas, bajo ningún concepto a la responsabilidad de terceros, puesto que, se entiende que dentro del fuero interno de cada persona o ciudadano, existe la conciencia y voluntad deliverada para entender y comprender los límites de sus actuaciones.

Del mismo modo, se recomienda homologar las obligaciones de los conductores (Art. IV.2.129. del Código Municipal y Capítulo I, De los conductores del Reglamento General de aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial).

Por otro lado, se deben especificar las características técnicas de los contenedores, en cuanto a las proporciones del tamaño, material reflectivo, impermeable, etc.; además, en caso de que el servicio este destinado a la entrega de alimentos y bebidas, debería considerarse las características mínimas del contenedor, por ejemplo: envase tipo térmico con tapa de cierre hermético, de material inalterable, que ofrezca garantías higiénicas sanitarias y de conservación de los productos.

**10.** 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.*” y “j) *Cumplir con las características de identificación, seguridad y otros, establecidas en las normas legales vigentes*”, pues ya existen normas previas y públicas (seguridad jurídica) que regulan los límites de velocidad estableciendo una consecuencia jurídica para su incumplimiento: Capítulo VI, De los límites de velocidad del Reglamento General de aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial e infracciones contempladas en la Sección Tercera, concerniente a Contravenciones de Tránsito, del Capítulo Octavo, correspondiente a las Infracciones de Tránsito del Código Orgánico Integral Penal.

**11.** Los literales del artículo 12, deben ser homologados con las infracciones de tránsito contempladas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y el Código Orgánico Integral Penal, y además, se sugiere incluir un literal que especifique la prohibición de utilización de las cajas térmicas para el traslado de sustancias y/u objetos sujetos a fiscalización.

**12.** En el artículo 14 no se establece claramente cuáles son las sanciones para cada conducta descrita, debería realizar el mismo ejercicio de homologación descrito en el numeral que antecede, evitando la ambigüedad de la norma y garantizando el principio de seguridad jurídica.

## 5 RECOMENDACIÓN

En virtud de las observaciones y puntualizaciones descritas en el presente documento, se recomienda a su distinguida autoridad, salvo su mejor criterio, que remita atento oficio al Secretario de la Comisión de Movilidad, con el contenido íntegro del presente documento y del Memorando Nro. SM-DMPPM-2020-0427 de 04 de agosto de 2020, suscrito por el Mgs. Henry Vilatuña Guaraca, con el objetivo de dar cumplimiento a lo solicitado mediante Resolución No. 020-CMO-2020.

|                |                                                                                              |  |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Elaborado por: | Abg. Farah Lizeth Espinosa Moscoso<br><b>Asesoría Jurídica de la Secretaría de Movilidad</b> |  |
| Revisado por:  | Abg. Pablo Esteban Muñoz Baquero<br><b>Asesor Jurídico de la Secretaria de Movilidad</b>     |  |