

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-0449-O, de 4 de febrero de 2021, a requerimiento de la Comisión de Movilidad

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-0449-O, de 4 de febrero de 2021, y la resolución Nro. 003-CMO-2021, a requerimiento de la Comisión de Movilidad (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1 Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución Nro. A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el Nro. oficio 03, de 5 de enero de 2021, del Procurador Metropolitano.

2 Ámbito y Objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] **cuál debió ser el contenido de la adenda suscrita por la Secretaría de Movilidad y las operadoras de transporte público convencional, en estricto cumplimiento de las condiciones establecidas para ésta en el artículo que regula la prestación del servicio sin integración de la Ordenanza Metropolitana No. 017-2020.**»

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere, *latu sensu*, al régimen jurídico previsto para la prestación del servicio de transporte público previamente a la integración de los subsistemas que conforman el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros. En adición, el Informe se refiere, *grosso modo*, al contenido y estructura de las estipulaciones contractuales de las adendas, según lo dispuesto en la ordenanza 17-2020.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. La oportunidad, mérito y

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

conveniencia de las decisiones que se adopten, corresponden a los órgano o entes competentes.

3 Marco para el análisis jurídico

5. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

6. En general, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), regulan las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.

7. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en su Libro IV.2 regula la «movilidad» en el Distrito; específicamente, su Título I, contiene disposiciones normativas en relación con el «Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros».

8. La Ordenanza Metropolitana Nro. 017-2020, de 1 de diciembre de 2020, incorporó (la «Ordenanza 017-2020»), a continuación del Capítulo IV del Título I del Libro IV.2 del Código Municipal, un Capítulo que contiene disposiciones normativas que regulan, en específico, la integración de los subsistemas del «Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros».

9. Mediante oficio Nro. SM-2021-0098, de 15 de enero de 2021, el Secretario de Movilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), remitió la Secretaría General del Concejo, un documento con el asunto: «Resumen de Suscripción de Adendas Ordenanza Metropolitana No. 017-2020».

10. Por medio de oficio Nro. SM-2021-0125, de 19 de enero de 2021, el señor Secretario de Movilidad GAD DMQ, remitió al señor concejal, doctor Santiago Guarderas Izquierdo, el «modelo de Adenda de los Contratos de Operación» suscritas por parte de las operadoras de transporte público del DMQ.

11. Mediante oficio Nro. SM-2021-0201, de 28 de enero de 2021, el Secretario de Movilidad GAD DMQ, remitió al señor concejal, doctor Santiago Guarderas Izquierdo, la respuesta al requerimiento efectuado por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0047, de 27 de enero de 2021.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

4 Análisis y criterio jurídico

12. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere, *latu sensu*, al régimen jurídico previsto para la prestación del servicio de transporte público previamente a la integración de los subsistemas que conforman el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros. En adición, el Informe se refiere, *grosso modo*, al contenido y estructura de las estipulaciones contractuales de las adendas, según lo dispuesto en la ordenanza 17-2020. En este sentido, en atención al requerimiento, es pertinente efectuar las siguientes consideraciones.

4.1 En relación con las competencias sobre el tránsito y el transporte terrestre en el GAD DMQ

13. La competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre del GAD DMQ dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito tiene fuente constitucional y legal. En lo relevante: la Constitución (arts. 264, núm. 6, 266), el COOTAD (arts. 84 letra q., 130), y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (art. 30.4).

14. Con ese contexto, el Código Municipal, en el art. IV.2.1, prevé al «Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros» como «[...] 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».

15. En complemento, el Código Municipal, en relación con el «Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros», en el art. IV.2.2 regula su composición y, en el art. IV.2.3 su administración y organización. En particular, en norma precitada (art. IV.2.3), determina que se organiza en cuatro susbsistemas -subsistemas de transporte público-:

- a) Subsistema de transporte masivo de pasajeros, constituido por los elementos y/o componentes vinculados a las líneas del metro que, de conformidad con los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará “Metro de Quito”;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

- b) Subsistema de transporte colectivo de pasajeros en corredores viales exclusivos (bus rapid transit - BRT), constituido por los elementos y/o componentes vinculados con los corredores troncales y alimentadores que, definidos en los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará “Metrobús-Q”;
- c) Subsistema de transporte colectivo en rutas y frecuencias, con sus elementos y/o componentes, definidos en los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará “Transporte Convencional”;
- d) Subsistema de transporte público de pasajeros por cable, que comprende el servicio prestado a través de teleféricos, telecabinas desembragables, funiculares y otros medios similares que, de conformidad con los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará “Quito Cables”.

4.2 En relación con la disposición normativa prevista en el «artículo (...). – De la prestación del servicio sin integración»

16. La Ordenanza 017-2020, incorporó al Código Municipal, el marco jurídico para la integración de los subsistemas que conforman el «Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros», con el objeto, de «mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, garantizar la mayor cobertura del servicio de transporte público dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la movilidad, a través de la implementación de servicios públicos de calidad, accesibles, seguros, inteligentes, eficientes y respetuosos con el ambiente».

17. En lo relevante para este Informe, el último artículo de la Sección I de la Ordenanza 017-2020, estableció: «[l]a prestación del servicio de transporte público, antes de la integración de los subsistemas, estará sujeta a la suscripción de adendas a los contratos de operación vigentes, en los cuales se incorporarán obligatoriamente: i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos; ii. Evaluación del servicio; iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y, iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado. Las operadoras que por cualquier razón no suscribieren las adendas a los contratos de operación vigentes se someterán a la tarifa vigente a la fecha de celebración de los contratos de operación originales. El Administrador del Sistema definirá las rutas y frecuencias a las que deberán someterse dichas operadoras, en función

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

de las necesidades y los instrumentos de planificación».

18. Es decir, la norma referida, nominada «artículo (...)– De la prestación del servicio sin integración» prevé el cumplimiento obligatorio de requisitos para la prestación del servicio de transporte público, en la etapa previa y transitoria a la integración de los subsistemas de transporte en el DMQ. Estas condiciones, según el artículo referido, debían incorporarse, de forma obligatoria, en adendas de los contratos de operación vigentes. En concreto, los requisitos o condiciones son las siguientes:

- a) Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria. Además, se requería que se prevea el «régimen de incumplimientos» de los indicadores de calidad;
- b) «Evaluación del servicio»;
- c) La condición de sujeción, por parte de las operadoras de transporte, a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y,
- d) Temporalidad de la adenda, sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado.

19. En esta medida, la «adenda» a los contratos de operación vigentes requerida a la Secretaría de Movilidad (disposición transitoria primera de la Ordenanza 017-2020), por disposición normativa expresa, debería contener todas las condiciones de prestación del servicio de transporte público. Esto es, todas las previstas en el último art. de la Sección I de la Ordenanza 017-2020, en la forma en la que fueron establecidas. A tal efecto, y en consideración a las estipulaciones del contrato de operación principal, son aplicables a la adenda cláusulas o estipulaciones contractuales que se refieran, al menos, a lo siguiente.

20. *Primero*, en relación con los «índices de calidad» para la prestación del servicio encaminados a su mejora, considerando, especialmente, la accesibilidad para grupos de atención prioritaria. Estos indicadores, en general, deberían constar incorporados en el texto o como anexo de la «adenda» correspondiente. *Grosso modo*, más allá de las distinciones de orden semántico, se puede considerar que la relevancia de los indicadores[1], radica en que constituyen el conjunto de «criterios» o «parámetros» estandarizados, asociados con un nivel de servicio adecuado para los usuarios. Naturalmente, su determinación corresponde a la Secretaría de Movilidad, en este caso, como Administrador del Sistema. A su vez, los indicadores referidos se traducen en «indicadores de desempeño», como criterios de medida que permiten constatar el cumplimiento o desvío de los objetivos determinados para la prestación del servicio, en los instrumentos de planificación y técnicos, en ambos casos, establecidos por el órgano competente de la Municipalidad (el Administrador del Sistema). Es decir, en último

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

sentido, viabilizan la verificación del cumplimiento o no de niveles de servicio, como objetivos que debería alcanzar la prestación el servicio de transporte, en relación con (i) los usuarios, (ii) los instrumentos de planificación y técnicos, determinados por la autoridad competente de la Municipalidad y, (iii) la operación delegada que, en este caso, la efectúan las operadoras de transporte.

21. El cumplimiento o no de los indicadores comentados, suele establecerse según «rangos de desvío tolerados», que constituyen factores de medida (definidos, en general, por porcentajes) que el órgano competente tolera, sin generar efectos sancionatorios determinados el contrato correspondiente. Estos «rangos de desvío tolerados», en el caso del DMQ, serían definidos por la Secretaría de Movilidad como Administrador del Sistema. La breve aproximación de orden técnico-conceptual efectuada, que, en cualquier caso, corresponde a la Secretaría de Movilidad, es útil para comprender el requisito del «régimen de incumplimientos», al que se refiere el «Artículo (...) – De la prestación del servicio sin integración».

22. En efecto, el contrato de operación, por su naturaleza, es administrativo. El contrato administrativo es «el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa»[2]. Los contratos administrativos se rigen por el régimen jurídico específico en la materia[3]. En general, la naturaleza propia de los contratos administrativos, regidos, en lo relevante, por el Derecho público, los diferencia de los contratos suscritos entre privados, de naturaleza puramente civil o mercantil, regidos por el Derecho privado. *Grosso modo*, la diferencia radica en el interés público que subyace al contrato administrativo.

23. En efecto, los contratos administrativos, por su naturaleza pública, se encuentran regulados por los principios y reglas del Derecho público. A diferencia de lo que ocurre en los contratos privados, que se informan primordialmente de la autonomía de la voluntad y el *pacta sunt servanda*, los contratos administrativos se optimizan (se informan), en especial, por los principios de legalidad e interés general. En los contratos administrativos, por tanto, la autonomía de la voluntad y los demás principios y reglas del Derecho privado están limitados, de forma ineludible, por el marco de la regulación administrativa de contratos típicos y por la posición de las partes contratantes frente al ordenamiento jurídico que regula la materia.

24. En este sentido, el contrato administrativo conlleva implícito potestades exorbitantes[4] de la Administración (entre otros, régimen de fiscalización, *ius variandi*, régimen infracciones y sanciones contractuales y, terminación anticipada unilateral del contrato), cuya previsión y ejercicio responde, en lo principal, a su naturaleza y, al interés general que conlleva. El contrato de operación del servicio de transporte público, tiene un contenido mínimo que debe incluir, según dispone el art. 76 del Reglamento a la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

LOTTTSV. Es decir, el contrato de operación, por su naturaleza, puede incluir y exigir «términos, condiciones o limitaciones» para las operadoras de transporte más rigurosas que aquellas previstas en la Ley de la materia, mientras no la contradigan o la violen, ni vayan en contra de la naturaleza administrativa del contrato.

25. En esta medida, es pertinente diferenciar entre el régimen administrativo sancionador por infracciones normativas y, el régimen de infracciones y sanciones contractuales. Por un lado, el «régimen administrativo sancionador», está previsto en la Ley especial de la materia y su objetivo es supervisar y controlar el cumplimiento o no de normas jurídicas; ante su incumplimiento, se aplica una sanción. En general, este régimen administrativo constituye una «forma modulada» del ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Es decir, por ejemplo, la Sección II, Capítulo II, Título V, de la LOTTTSV prevé el régimen de infracciones y sanciones administrativas para las operadoras de transporte. En materia administrativa, se ha de estimar que estas infracciones y sanciones son eventualmente aplicables a las operadoras de transporte, en ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

26. Por otro lado, el «régimen de infracciones y sanciones contractuales», según se explicó, se traduce en una potestad exorbitante de la Administración (distinta de la sancionadora), inherente a los contratos administrativos, por su naturaleza jurídica de Derecho público. En esta medida, las infracciones contractuales son, en general, una o varias estipulaciones convencionales (*e.g.* que prevén obligaciones o derechos de las partes); por su parte, las sanciones contractuales son, en general, mecanismos convencionales para asegurar el cumplimiento de una obligación prevista en un contrato administrativo. En concreto, pueden consistir en obligaciones de dar o hacer algo, en caso de incumplimiento de la obligación contractual o su retardo; por ende, pueden ser multas contractuales y otras cargas de naturaleza económica o de comportamiento que pueden ser aplicadas por la Administración, al verificar el incumplimiento de la obligación contractual. En síntesis, el «régimen administrativo sancionador» y el «régimen de infracciones y multas contractuales» difiere entre sí, pues tienen un fundamento y objeto distinto.

27. En el caso concreto, se ha de estimar que el «régimen de incumplimientos» al que se refiere el «Artículo (...)– De la prestación del servicio sin integración», es lo suficientemente amplio, para entender que las adendas podían incluir mecanismos contractuales para asegurar el cumplimiento de los «índices de calidad»[5] por parte de las operadoras de transporte, sin perjuicio del régimen administrativo sancionador previsto en la LOTTTSV.

28. *Segundo*, en relación con la «evaluación del servicio». En general, en contratos administrativos, se estima que la evaluación del servicio se garantiza a través de la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

estipulación contractual de fiscalización. En sentido estricto, el ejercicio de la potestad de fiscalización[6] y evaluación de la prestación del servicio, es una potestad exorbitante inherente a todo contrato administrativo. La fiscalización y evaluación en los contratos administrativos, es un derecho y obligación de la Administración Pública, en general, para supervisar y verificar, de forma permanente, el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Ante eventuales desvíos o incumplimientos de las obligaciones contractuales, la fiscalización (de ser el caso, junto con la administración) viabiliza la aplicación de los mecanismos contractuales que permitan corregir los desvíos y asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas en el contrato. La «evaluación del servicio», por tanto, debe ser abordada, contractualmente, a partir de una estipulación de que prevea la fiscalización de las obligaciones contractuales, entre ellas, «de los niveles de servicio», si es que el contrato de operación principal no lo hubiese previsto.

29. *Tercero*, en relación con la «condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, según el Código Municipal». En contratos administrativos similares relacionados con servicios o infraestructura pública, suele ser un estándar internacional la incorporación de una cláusula de «declaraciones, manifestaciones y seguridades». El objeto de esta cláusula, en general, es regular y, en especial, limitar el régimen de responsabilidad contractual por el que responden las partes del contrato, a partir asuntos que declaran «conocer, consentir y aceptar». Así, una declaración, manifestación o seguridad que consta en el contrato, disminuye el riesgo de un eventual reclamo por algún incumplimiento sobre un «asunto declarado» y, de ser el caso, presentado el reclamo, reduciría (o eliminaría) las probabilidades de que prospere.

30. En el caso de la previsión normativa del «artículo (...)– De la prestación del servicio sin integración», la adenda al contrato de operación principal podía incluir una estipulación contractual, a manera de «declaración, manifestación y/o seguridad», en la que las operadoras de transporte declaraban que «conocen, consienten y aceptan» sujetarse a la implementación del «Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través del concurso público». En adición, y en cualquier caso, la estipulación contractual de una obligación de las operadoras de transporte, en el sentido previsto por el artículo referido[7], podría cumplir con la disposición de la ordenanza 17-2020.

31. *Cuarto*, en relación con la «temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado». El art. 75 de la RLOTTTSV, en lo relevante, prevé la vigencia de los títulos habilitantes, contratos de operación, por 10 años. La vigencia referida es a la que, en general, se pactan los contratos de operación. En cualquier caso, a partir de la suscripción del contrato de operación principal computaría la vigencia indicada y no podría ser

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

modificado por una adenda que no tiene un efecto extintivo concreto respecto del contrato principal.

32. Ahora bien, en general, la vigencia del contrato principal no limita la posibilidad de incluir, por vía de una adenda, una estipulación contractual en la que se sujete la vigencia original del título habilitante y del contrato principal a un hecho futuro -cierto o incierto, según se requiera-. Es decir, en lo que nos atañe, por la propia naturaleza del contrato de operación, se podría prever un hecho que condicione la extinción de uno o varios derechos previstos en el contrato. Bajo estas consideraciones, es factible que la adenda incluya una estipulación contractual en el sentido previsto por el «artículo (...)– De la prestación del servicio sin integración», relacionado con la «temporalidad» de las adendas.

33. Finalmente, a manera de cierre, conviene precisar que las consideraciones generales que se han efectuado en relación con el «artículo (...)– De la prestación del servicio sin integración» y las obligaciones normativas que prevé, se han de estimar sin perjuicio de las cláusulas del contrato de operación principal que no han sido modificadas. En efecto, el contenido de una adenda, se ha de estimar incluido en el principal.

4.3 Otras consideraciones relevantes en relación con las competencias de control en materia de legalidad de contratos públicos y/o sobre recursos públicos

34. El COOTAD y la LORDMQ, establecen las atribuciones y responsabilidades del Procurador Metropolitano (síndico) del GAD DMQ. Por su parte, el Código Municipal, publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el título I del Libro I.2, reglamenta los ramos de la administración municipal y su estructura funcional.

35. En particular, las atribuciones y responsabilidades del Procurador Metropolitano se encuentran previstas en (i) el COOTAD, en los arts. 90, letra a. y 359, determina que el Procurador Metropolitano y el Alcalde Metropolitano ejercen, conjuntamente, la representación judicial del GAD DMQ, y (ii) la LORDMQ, en los arts. 4 y 11, establece que la representación judicial del GADDMQ la ejercerá el Procurador Metropolitano. En adición, el art. 11 de la LORDMQ, determina que el Procurador Metropolitano es el jefe de la asesoría jurídica del GAD DMQ. En correspondencia, el Código Municipal, en el art. I.2.3, determina que el nivel asesor del GAD DMQ está integrado, entre otras, por la Procuraduría Metropolitana.

36. Asimismo, es necesario considerar que el Alcalde Metropolitano, por medio de la resolución A-005, de 20 de mayo de 2020 (la «resolución A-005»), delegó al Procurador Metropolitano las varias atribuciones y responsabilidades, relacionadas con el ejercicio de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

la representación legal en asuntos de patrocinio judicial y extrajudicial del GAD DMQ, la absolución de consultas sobre la inteligencia del metropolitano y nacional vigente, por los órganos correspondientes, con los efectos y limitaciones previstas en la resolución referida. Finalmente, le delegó la atribución de sustanciar y resolver los recursos administrativos cuya competencia corresponde al Alcalde Metropolitano.

37. Con este contexto, según las competencias y atribuciones materiales que han quedado descritas, la Procuraduría Metropolitana no ejerce ni puede ejercer ninguna competencia relacionada con el control de legalidad de contratos administrativos. Tampoco ejerce ni puede ejercer ninguna competencia en relación con la determinación de la eventual responsabilidad administrativa o civil de servidores públicos, por acciones u omisiones, en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, en este Informe, se efectúa una descripción del régimen aplicable a las «adendas» de los contratos de operación vigentes requeridas a la Secretaría de Movilidad, de conformidad con el régimen jurídico aplicable, en especial, la Ordenanza 017-2020.

5 Conclusiones

38. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

- a) La competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre del GAD DMQ dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito tiene fuente constitucional y legal. En lo relevante: la Constitución (arts. 264, núm. 6, 266), el COOTAD (arts. 84 letra q., 130), y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (art. 30.4);
- b) El Código Municipal regula, en general, al «Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros». La Ordenanza 017-2020, por su parte, incorporó al precitado Código, el marco jurídico para la integración de sus subsistemas;
- c) La «adenda» requerida a los contratos de operación vigentes requerida a la Secretaría de Movilidad por la disposición transitoria primera de la Ordenanza 017-2020), debería contener todas las condiciones de prestación del servicio de transporte público, esto es, todas las previstas en el último art. de la Sección I de la Ordenanza 017-2020, en la forma en la que fueron establecidas;
- d) La Procuraduría Metropolitana no efectúa ni puede efectuar ejercicio alguno de control de legalidad de contratos administrativos ni, tampoco, puede determinar la eventual responsabilidad administrativa o civil de servidores públicos, por acciones u omisiones, en el ejercicio de sus funciones; y,
- e) La modificación o variación de estipulaciones contractuales en contratos administrativos, *latu sensu*, se encuentra asociada a una potestad exorbitante de la Administración «inherente» a los contratos administrativos, por estar reglados bajo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0546-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2021

el Derecho público.

39. El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

[1] «Índices», tal como lo denomina la ordenanza 17-2020

[2] La definición legal del contrato administrativo, a esta fecha, está prevista en el art. 125 del Código Orgánico Administrativo («COA»)

[3] *Ibíd.*

[4] De forma ilustrativa, el art. 76, núm. 4, del COA señala que el ejercicio de las potestades exorbitantes de la administración se sujetará al régimen general en materia de contratos administrativos

[5] Como los denomina la ordenanza 17-2020

[6] Otra potestad exorbitante de la Administración, inherente a los contratos administrativos.

[7] Esto es la obligación de «sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal».

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Santiago Ivan Jaramillo Huilcapi
PROCURADOR METROPOLITANO

Copia:

Señor Doctor
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
Concejal Metropolitano

