

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-1163-M

Quito, D.M., 27 de junio de 2022

PARA: Sr. Santiago Omar Cevallos Patino
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CEVALLOS PATIÑO SANTIAGO OMAR

ASUNTO: Informe jurídico respecto al proyecto de "Ordenanza Metropolitana reformativa al Art. 2625 del Código Municipal referente al procedimiento administrativo sancionador a los infractores del plan de restricción vehicular".

De mi consideración:

En relación al Memorando Nro. GADDMQ-DC-SOCP-2022-0242-M de 22 de junio de 2022 en el cual solicita: *"Se sirva emitir informe jurídico acerca del proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL ART. 2625 DEL CODIGO MUNICIPAL REFERENTE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A LOS INFRACTORES DEL PLAN DE RESTRICCIÓN VEHICULAR; que remito a Usted, a fin de ser conocido en la próxima sesión de movilidad."* ; manifiesto lo siguiente:

1. Competencia

Es competente para emitir el presente informe, el suscrito Subprocurador de Asesoría General, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00016/SV de 17 de marzo de 2022, número 1; en concordancia con lo establecido en los artículos 49, 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. Antecedentes

2.1. El 20 de junio de 2022, mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3436-O, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, informó respecto de la convocatoria a la sesión No. 095 ordinaria de la Comisión de Movilidad en cuyo orden del día textualmente dice: *"2.- Conocimiento del Proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL CÓDIGO MUNICIPAL REFERENTE A LA REGULACIÓN DE LA CIRCULACIÓN VEHICULAR; y, tratamiento conjunto con el proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL ART. 2625 DEL CODIGO MUNICIPAL REFERENTE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A LOS INFRACTORES DEL PLAN DE RESTRICCIÓN DE CIRCULACION VEHICULAR; y, resolución al respecto."* (Énfasis añadido).

2.2. El 21 de junio de 2022, con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3467-O, la Secretaría General del Concejo Metropolitano comunicó respecto de la cancelación de la sesión No. 095 ordinaria de la Comisión de Movilidad convocada para el día miércoles, 22 de junio de 2022 a las 09h00.

2.3. Ahora bien la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1149-07-RA publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 607 de 08 de junio de 2009, dentro sus consideraciones señala que: *"El principio non bis in idem, inobservado por los demandados, cuenta con una doble dimensión: en su vertiente material garantiza el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción de un mismo bien jurídico; mientras que en su vertiente procesal, garantiza el derecho a no ser sometido a juzgamiento dos o más veces por el mismo hecho. En efecto, la dimensión material de este principio impide que una persona sea sancionada o castigada dos o más veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento; mientras que en su dimensión procesal se había establecido que tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, es decir, todo esto tiene fundamento en la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho jurídico (...)"* (Énfasis añadido).

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-1163-M

Quito, D.M., 27 de junio de 2022

3. Análisis

3.1. A las instituciones del Estado y sus servidores les corresponde ejercer solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución de la República y la ley, y tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la misma, conforme dispone el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2. La actuación administrativa se somete a la Constitución de la República, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a la jurisprudencia aplicable, de acuerdo al Principio de Juridicidad previsto en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo.

3.3. Las entidades del sector público deben emitir sus actos conforme los Principios de Juridicidad e Igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias, y la decisión debe estar motivada, según el principio de Interdicción de la Arbitrariedad y el Principio de Racionalidad, los cuales están previstos en los artículos 18 y 23 del Código Orgánico Administrativo.

3.4. Es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos de los Distritos Metropolitanos, entre otras, el “Planificar, **regular** y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.” de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 264 número 6 (Énfasis añadido), el artículo 266 de la Constitución de la República del Ecuador; y, la letra q) del artículo 84 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (Énfasis añadido).

3.5. El ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de **ordenanzas metropolitanas**, acuerdos y resoluciones, se encuentra dentro de las atribuciones del Concejo Metropolitano conforme a la letra a) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (Énfasis añadido).

3.6. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, tendrán las atribuciones de conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre, dentro de su jurisdicción. Dichas competencias contenidas en la Ley, incluyen el “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 (...)” (Énfasis añadido), conforme se desprende del artículo 30.4 y la letra c) del artículo 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

3.7. Nadie puede ser sancionado administrativamente dos veces, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, objeto y causa en los términos del artículo 259 del Código Orgánico Administrativo.

3.8. Ahora bien, en el marco de la regulación local por vía de ordenanza, en el Distrito Metropolitano de Quito, los propietarios de los vehículos que circulen en contravención de los planes de restricción y de regulación serán sancionados, por la comisión de la infracción administrativa, con una multa equivalente al 15% de un salario básico unificado; en caso de reincidencia, por segunda ocasión, con una multa equivalente al 25% de un salario básico unificado; y, en caso de reincidencia, por tercera ocasión o más, con una multa equivalente al 50% de un salario básico unificado, en los términos del artículo 2623 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

3.9. Adicionalmente, el referido Código Municipal establece que para garantizar la inmediatez del infractor en el procedimiento administrativo sancionador, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del órgano administrativo competente, retirará, en el acto de la comisión de la infracción administrativa, el vehículo de la vía pública y lo depositará en los lugares establecidos con ese propósito, conforme consta en su artículo

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-1163-M

Quito, D.M., 27 de junio de 2022

2625.

3.10. La presidencia de las diversas comisiones, de estimarlo necesario, o desde la Secretaría o Secretario del Concejo por resolución o pedido de la comisión, pueden solicitar por escrito los informes necesarios a cualquier dependencia metropolitana, con la finalidad de que la comisión emita su informe correspondiente al Concejo Metropolitano de conformidad con el artículo 50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

3.11. Adicionalmente, el procedimiento para el tratamiento de Ordenanzas, dispone con claridad **que una vez acordado el texto definitivo** de un proyecto de ordenanza, a través de la Secretaría General, se solicitará a emisión de los informes técnicos y el informe jurídico que sean menester, considerando la letra f) del artículo 13 de la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016. (Énfasis añadido).

4. Pronunciamiento

En función de los antecedentes y la normativa, se encuentra que, efectivamente dentro de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, consta la regulación del tránsito dentro de su jurisdicción, la cual se desarrolla en los artículos 30.4 y 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los artículos 2623 y siguientes del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Habiéndose establecido la competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es preciso considerar la actual redacción del artículo 2625 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito frente al texto del proyecto normativo propuesto.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito vigente	Proyecto de Ordenanza
<p>“Art. 2625.- Para garantizar la inmediatez del infractor en el procedimiento administrativo sancionador, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del órgano administrativo competente, <u>retirá, en el acto de la comisión de la infracción administrativa, el vehículo de la vía pública y lo depositará en los lugares establecidos con ese propósito.</u> Si el infractor pagara la multa respectiva el mismo día, tendrá el derecho a retirar su vehículo una vez terminada la restricción vehicular, sin que ninguna autoridad pública pueda impedirlo.” (Énfasis añadido).</p>	<p>“Artículo 1.- <u>Agregar</u> al Artículo 2625 del Código Municipal, el siguiente texto: “ En el caso de los vehículos que circulen en contravención de los planes de restricción de circulación vehicular, la autoridad administrativa emitirá la multa correspondiente determinada en el Artículo 2623 del Código Municipal, <u>documento que habilitará al infractor movilizar el vehículo fuera del perímetro de restricción de circulación o en su defecto estacionarlo en un lugar permitido hasta que culmine el horario de restricción vigente, para lo cual tendrá un lapso de tiempo determinado en el reglamento para la aplicación de la medida</u>” (Énfasis añadido).</p>

Toda vez que, el artículo 2625 vigente establece el retiro del vehículo que circule en contravención de los planes de restricción, el texto que se agrega al referido artículo en el proyecto normativo adjunto al Memorando Nro. GADDMQ-DC-SOCP-2022-0242-M de 22 de junio de 2022 establece que, habiéndose establecido la multa correspondiente se permitiría al infractor movilizar el vehículo fuera del perímetro de restricción de circulación o en su defecto estacionarlo en un lugar permitido. Lo cual provocaría que el artículo de la referencia al mismo tiempo disponga la retención y la circulación del vehículo fuera del área o su estacionamiento; provocándose una manifiesta contradicción.

Adicionalmente, es de considerar que el establecimiento de una multa y la retención vehicular, podría

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-1163-M

Quito, D.M., 27 de junio de 2022

contravenir la prohibición de concurrencia de sanciones que consta en el artículo 259 del Código Orgánico Administrativo y al principio jurídico *non bis in idem* en los términos considerados por la Corte Constitucional. Por lo que, se sugiere que tal y cómo se había considerado en el seno de la Comisión de Movilidad, se podría eventualmente proponer evaluar su eliminación por parte de los Concejales Metropolitanos, miembros de la misma.

Finalmente, es preciso reparar en el hecho de que mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3436-O, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, informó respecto de la convocatoria a la Sesión No. 095 - Ordinaria de la Comisión de Movilidad, en cuyo orden del día consta el “2.- Conocimiento del Proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL CÓDIGO MUNICIPAL REFERENTE A LA REGULACIÓN DE LA CIRCULACIÓN VEHICULAR; y, *tratamiento conjunto con el proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL ART.2625 DEL CODIGO MUNICIPAL REFERENTE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A LOS INFRACTORES DEL PLAN DE RESTRICCIÓN DE CIRCULACION VEHICULAR; y, resolución al respecto.*” (Énfasis añadido), la que fue posteriormente cancelada. Esto es relevante por cuanto, el procedimiento establecido para el tratamiento de ordenanzas en el artículo 13 de la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016, señala que se han de solicitar informes técnico y jurídico una vez se cuente con un texto definitivo, lo cual se menciona en mérito de que el punto del día al no haber sido tratado, puede provocar el equívoco de que el texto del proyecto de Ordenanza no es definitivo, sin que tampoco se cuente con informe técnico alguno para su consideración.

En todo caso, se emite el presente informe jurídico considerando el artículo 50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Sin perjuicio de lo cual se sugiere comedidamente que se trate en sesión de la Comisión de Movilidad, las consideraciones de hecho y derecho contenidas en el mismo.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-DC-SOCP-2022-0242-M

Anexos:

- reforma_ordenanza_(2).docx

Copia:

Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes
**Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
**Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-1163-M

Quito, D.M., 27 de junio de 2022

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Christian Eugenio Cacciani Cuesta	cc	PM-ASE	2022-06-23	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-06-27	

