

-caforce

quito SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO RECEPCIÓN

Fecha **30 OCT 2019** Hora **9:20**
Original: - 4 -
Copia:
Recibido por: Jucob

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

Asunto: Informe Rquerido. Exp. Nro. 2019-02342

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

SECRETARÍA GENERAL
CONCEJO METROPOLITANO
quito quito.gob.ec
GESTIÓN DE COMISIONES
FECHA: 30 (OCTUBRE) 2019
HORA: 08:45
RECIBIDO: 4 ORIBINDA(E)

[Handwritten signature]

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-1648-O, de 16 de octubre de 2019 y la resolución Nro. 007-CMO-2019, a requerimiento de la Comisión de Movilidad (la «Comisión»), presento el siguiente criterio jurídico de carácter informativo (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 letra c) del art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016 (la «Resolución»); y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, 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 al siguiente asunto planteado (el «Requerimiento») (énfasis añadido): "La Comisión de Movilidad, en sesión No. 013-ordinaria, efectuada el día 02 de octubre de 2019, luego de conocer el proyecto de ordenanza metropolitana que regula la circulación de las motocicletas en el Distrito Metropolitano de Quito, de iniciativa del Dr. Santiago Guarderas, [...] resolvió: solicitar a la Procuraduría Metropolitana [...] un informe [...] jurídico [...] que guarde relación con el objetivo del referido proyecto normativo".

3. Para atender el Requerimiento de la Comisión, este Informe se refiere a tres asuntos: (i) competencia y procedimiento de elaboración de la norma; (ii) régimen jurídico aplicable; y, (iii) observaciones específicas en relación con el proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Capítulo XIV, del Título 1, del Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que se refiere a la restricción y regulación del número de pasajeros que se transportan a bordo de motocicletas que

[Handwritten initials]

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

circulan en el Distrito Metropolitano de Quito (el «Proyecto»).

4. Este criterio tiene una naturaleza meramente informativa, de conformidad con el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

3. Marco para el análisis jurídico

5. 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 el Capítulo XIV, del Título I, del Libro IV.2, establece disposiciones normativas relativas a la regulación de la circulación vehicular en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

6. El Proyecto remitido busca incorporar una disposición normativa al Capítulo indicado que tiene relación con la restricción del número de pasajeros a bordo de una motocicleta, y del Capítulo siguiente estableciendo una infracción y sanción administrativa.

4. Análisis y criterio jurídico

7. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia y procedimiento de elaboración de la norma; (ii) régimen jurídico aplicable; y, (iii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto

4.1. Competencia y procedimiento para la formación de la norma

8. El art. 226 de la Constitución de la República («Constitución»), reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: *"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."*

9. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la

013 - free

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

fuerza y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

10. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

11. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito GAD DMQ (el «GAD DMQ»), tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio, de conformidad con el siguiente régimen:

12. *Primero*, los arts. 264 núm. 6 y 266 de la Constitución, que disponen lo siguiente (énfasis añadido): "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. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias."

13. *Segundo*, los arts. 84 letra q) y 130 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), que establecen (énfasis añadido): "Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] 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. Los gobiernos autónomos"

V.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

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.

14. Tercero, el art. 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial («LOTTTSV»), según el cual (énfasis añadido): *“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. [...]”*

15. En específico, para la implementación de restricciones para el número de pasajeros en una motocicleta, conviene considerar lo siguiente:

- De conformidad con el régimen expuesto en párrafos anteriores, el GAD DMQ tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio;
- Esa competencia se ejerce con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo que dispone (énfasis añadido): *“Art. 67.- Alcance de las competencia atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativas incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones”;*
- En ese sentido, el establecimiento del número de pasajeros a bordo de una motocicleta, se inserta dentro la competencia de regulación del tránsito y transporte terrestre; y,
- A manera de ejemplo, los cantones de Guayaquil y Manta han emitido ordenanzas que regulan el número de ocupantes de motocicletas dentro de sus circunscripciones territoriales en años anteriores.

16. En cuanto al mecanismo de ejercicio de esa competencia, el COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones. El Proyecto sería, luego de cumplir con el procedimiento de formación, una ordenanza. En efecto, en el ejercicio de la competencia para la planificación y regulación del tránsito y transporte terrestre dentro de su territorio, el GAD DMQ estableció en el Código Municipal, disposiciones normativas para la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

implementación de medidas de regulación vehicular por zonas y/u horarios.

17. De conformidad con el art. 322 del COOTAD, la aprobación de la Ordenanza, es competencia del Concejo Metropolitano, para lo que seguirá el procedimiento establecido en esa norma y, adicionalmente, el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016, que se refiere al procedimiento para la expedición y aprobación de actos normativos por el Concejo Metropolitano del GAD DMQ.

4.2. Régimen jurídico aplicable al Proyecto

18. El ámbito material en que se desarrolla una determinada potestad normativa, en el caso, la expedición de una Ordenanza relativa a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro del territorio del GAD DMQ, se refiere al régimen jurídico que le es aplicable. En específico, para el Proyecto, éste ámbito se encuentra circunscrito por:

- Las competencias que permiten al GAD DMQ: planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio; y,
- El Código Municipal Libro IV.2 "De la Movilidad", del Título I "Del Sistema Metropolitano de transporte público de pasajeros".

19. Sobre la base de ese régimen, el Proyecto fue estructurado y presentado para conocimiento de la Comisión observando la iniciativa legislativa que poseen los concejales metropolitanos establecida en el núm. 2 del art. 88 del COOTAD.

20. Como un asunto de fondo que tiene relación con el régimen que le es aplicable al Proyecto, debe considerarse lo siguiente respecto a la implementación que se establecería para la restricción y regulación del número de pasajeros de una motocicleta:

- La competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, es del Concejo Metropolitano a través de la expedición de actos normativos, en el caso específico, una Ordenanza;
- El Concejo Metropolitano en ocasiones anteriores ha autorizado al ejecutivo del GAD DMQ en uno o varios de sus órganos, dentro del régimen jurídico aplicable, el ejercicio de las atribuciones o poderes que le han sido conferidos por el ordenamiento jurídico, i.e. el establecimiento de planes de restricción y regulación de la circulación vehicular (art. IV.2.71 del Código Municipal);
- La autorización que establecería el Proyecto se refiere al establecimiento de reglas que regularían los asuntos específicos de la ejecución de un plan de restricción y regulación, no se refiere a una autorización general para expedir cualquier tipo de

RA

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

disposiciones que sobresalgan del ámbito del plan de restricción y regulación; y,

- No se emite una indicación específica respecto al número de pasajeros en una motocicleta, por no contener el Proyecto una indicación de ello, correspondería al órgano técnico, en este caso, la Secretaría de Movilidad, emitir un pronunciamiento en ese sentido.

4.3. Observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto

21. En este apartado se hacen constar los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

22. *Primero*, de conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga, y (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado. Al respecto debe estimarse:

- El Proyecto se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;
- En la exposición de motivos se hace una descripción factual de la necesidad del establecimiento de planes de restricción y regulación del número de pasajeros de motocicletas; y,
- En los considerandos se hace referencia a las bases constitucionales, legales y reglamentarios que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza.

23. *Segundo*, respecto a los considerandos del Proyecto, se debería observar específicamente lo siguiente:

- Se sugiere revisar la conveniencia de mencionar a los siguientes artículos: 394 de la Constitución; 87 de la LOTTTSV; 284 y 301 del Reglamento a la LOTTTSV. Por no ser fundamentos jurídicos necesarios para la expedición del Proyecto, por referirse a asuntos relacionados pero no directamente esenciales para el establecimiento de la competencias del órgano legislativo;
- Se debería corregir la mención del cuerpo normativo del considerando quinto del Proyecto, ya que el art. 30.3 que se cita corresponde a la LOTTTSV y no al COOTAD. Como una consecuencia de la corrección, se debería modificar su posición dentro del orden de los considerandos; y,
- Para el conocimiento del Concejo Metropolitano del Proyecto, se deberá contar con los informes técnicos de los diversos órganos del GAD DMQ relacionados por el ámbito de sus competencias, los que deberán justificar técnicamente las reglas que se buscan expedir. Sobre todo, la necesidad de que sea el Alcalde Metropolitano quien

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

emita la regulación específica respecto al número de ocupantes de motocicletas y no el Concejo Metropolitano.

24. *Tercero*, respecto a los artículos del Proyecto, considerar siguiente:

● Sobre el art. 1 del Proyecto:

1. El Capítulo XIV, del Título I, del Libro IV.2 del Código Municipal, en su ámbito material de regulación se refiere exclusivamente a la circulación vehicular. En efecto, únicamente establece las disposiciones relativas al plan de restricción y regulación de circulación vehicular, es decir, el establecimiento de reglas sobre restricción a la circulación de cualquier tipo de vehículo;
2. Un plan relativo a la restricción y regulación del número de pasajeros de una motocicleta, no es asimilable a un plan relativo a la restricción de circulación vehicular, ya que no se refiere, de ninguna manera, a la restricción de la circulación de motocicletas, sino al número de sus ocupantes;
3. En ese sentido, el art. 1 del Proyecto no debería insertarse dentro del Capítulo XIV, del Título I, del Libro IV.2 del Código Municipal. Pero, podría, incorporarse en un nuevo capítulo a continuación del referido Capítulo XIV en el mismo Título I, del Libro IV. 2 del Código Municipal, para lo que se requeriría modificar su texto;
4. Por otro lado, con el objeto de evitar interpretaciones extensivas del texto de la norma, convendría que se aclare que la restricción buscada es aplicable dentro del *territorio* del Distrito Metropolitano de Quito;
5. Por razones de configuración de una norma jurídica, no conviene que los fines que se buscan con ella consten en su texto literal. La indicación de los fines se deduce de la exposición de motivos y de considerandos del acto normativo. En efecto, no sería conveniente indicar en el art. 1 la intención de prevenir la siniestralidad y un tipo específico de *modus operandi*; y,
6. El segundo inciso del art. 1 establece el ejercicio de una competencia específica por un órgano del GAD DMQ en materia de control del transporte terrestre particular, no se refiere, en concreto, al establecimiento de un plan de restricción. En mérito de ello, convendría que conste en un artículo separado y distinto.

● Sobre el art. 2 del Proyecto:

1. El art. IV.2.77 tiene un ámbito material de aplicación que se circunscribe únicamente a las sanciones establecidas a los propietarios de vehículos que circulen en contravención de los planes de restricción y regulación vehicular;
2. El art. 2 del Proyecto tiene un ámbito material de aplicación que se refiere exclusivamente a quienes contravengan el plan de restricción y regulación del número de ocupantes de motocicletas en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito;

A

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0588-O

Quito, D.M., 29 de octubre de 2019

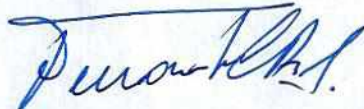
3. Los ámbito materiales precitados no son asimilables para estar en una misma disposición normativa, sus objetos de regulación, más allá del establecimiento de sanciones, se refieren a diversos tipos de conductas;
4. Por otro lado, la indicación que se realiza al artículo del Código Municipal, debería ser modificada para que se refiera al "plan de restricción y regulación" de pasajeros de motocicletas, considerando que la numeración del artículo del Código Municipal se modificaría en un lapso de tiempo corto por las modificaciones que del mismo se han planteado y se plantearan; y,
5. La referencia que se realiza al término "plazo" debería ser reemplazada por la palabra "término", considerando que de acuerdo con el art. 158 del Código Orgánico Administrativo, los términos sólo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años.

5. Conclusiones

25. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al asunto planteado, deja constancia de sus observaciones al texto del Proyecto para su consideración en la Comisión y, de ser el caso, en el Concejo Metropolitano.

26. De conformidad con la Resolución C-074, este informe no es vinculante para el Concejo Metropolitano, al cual le corresponde evaluar la oportunidad mérito y conveniencia de las decisiones que adopte en relación con el Proyecto. Así mismo, este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciaran los organos competentes del GAD DMQ.

Atentamente,



Abg. Fernando Andre Rojas Yera
SUB PROCURADOR GENERAL MDMQ

Copia:

Señor Doctor
Santiago Mauricio Guarderas Quiroga
Concejal Metropolitano

