

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

**Asunto:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3552-O

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3552-O, de 14 de octubre de 2020, y el Informe Nro. IC-O-CMO-2020-003, de 14 de octubre de 2020, 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 A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 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 a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[s]olicitar que, dentro del ámbito de sus competencias, emitan los respectivos informes técnicos y jurídicos correspondientes, con la finalidad de que el proyecto de “Ordenanza Metropolitana que crea el Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Metropolitano de Quito (SITP-DMQ)”, sea conocido en primer debate por el Concejo Metropolitano de Quito».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de « Ordenanza Metropolitana que crea el Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Metropolitano de Quito (SITP-DMQ)» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

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 evaluación del mérito, oportunidad y

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

conveniencia de las decisiones corresponde, en la etapa en la que se encuentra el Proyecto, al Concejo Metropolitano.

### **3. Marco para el análisis jurídico**

5. En general, la Constitución de la República (la «Constitución»), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).

6. En particular, según el núm. 6 del art. 264, en concordancia con el art. 266 de la Constitución, los art. 84 letra q) y 130 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización («COOTAD»), y 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre público dentro de su territorio

7. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-AM-2019-0362-OF, de 25 de noviembre de 2019, el señor Alcalde Metropolitano, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto.

8. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-2287-O, de 28 de noviembre de 2020, la Secretaria General del Concejo efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto y lo remitió a conocimiento de la Comisión.

9. En lo más relevante, en sesión Nro. 047-extraordinaria, efectuada el 30 de septiembre de 2020, la Comisión, mediante la resolución Nro. 030-CMO-2020, dispuso a la Secretaría de Movilidad que, en el término de 3 días, remita el Proyecto depurado e incluya el procesamiento de las observaciones planteadas en la diferentes sesiones y mesas de trabajo realizadas para el efecto.

10. Mediante Oficios Nros. SM-2020-2181, de 2 de octubre de 2020 y SM-2020-2190, de 5 de octubre de 2020, suscritos por el Secretario de Movilidad, se remitió a la Comisión el Proyecto con el link para su descarga.

### **4. Análisis y criterio jurídico**

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

#### **4.1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

12. El art. 226 de la 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».

13. 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 fuente 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.

14. 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.

15. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, *grosso modo*, ha de considerarse:

- 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;
- De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ; y,
- La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

***4.1.1. En relación con la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito***

16. 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.

17. En *primer lugar*, la Constitución establece:

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

- En el art. 264, núm. 6 (énfasis añadido): «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 [...]»; y,
- En el art. 266 (énfasis añadido): «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».

18. En *segundo lugar*, el COOTAD determina:

- En el art. 84, letra q) (énfasis añadido): «Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio [...]»; y,
- En el art. 130 (énfasis añadido): «El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios. En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial».

19. En *tercer lugar*, la LOTTTSV establece, en el art. 30.4 (énfasis añadido): «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 [...]».

20. En *cuarto lugar*, por medio de la Resolución Nro. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, el Consejo Nacional de Competencias resolvió transferir progresivamente la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales -*art. 1-*, estableciendo

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

para el efecto diversos modelos de gestión *-modelos: A, B, C-*, insertando dentro del primero *-A-* al GAD DMQ conjuntamente con los cantones de Cuenca y Guayaquil.

21. Esta competencia específica del GAD DMQ, se ejercita con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo («COA») que dispone (énfasis añadido): «Art. 67.- Alcance de las competencias 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».

22. Con ese contexto, el GAD DMQ podría emitir disposiciones normativas relativas al transporte público de pasajeros, en particular, sobre la fijación de su tarifa, como ya las prevé el Código Municipal (arts. IV.2.136 y IV.2.320).

#### ***4.1.2. En relación con la Comisión de Movilidad***

23. El Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

24. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

25. En ese sentido, el Código Municipal, en el art. I.1.3, determina que las comisiones del Concejo Metropolitano se fundamentan en los cuatro ejes estratégicos de la Administración Metropolitana:

- Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;

- Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

26. Dentro del Eje territorial, el Código Municipal, en el art. I.1.4, enlista a las siguientes comisiones permanentes: (i) Comisión de Uso de Suelo; (ii) Comisión de Movilidad; (iii) Comisión de Ambiente; (iv) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (v) Comisión de Vivienda y Hábitat; (vi) Comisión de Propiedad y Espacio Público; y, (vii) Comisión de Ordenamiento Territorial.

27. En particular, el art. I.1.48 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en particular, sobre la Comisión de Movilidad establece lo siguiente (énfasis añadido): El art. I.1.48 del Código Municipal indica los deberes y atribuciones de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano, concretamente, respecto a la Comisión, indica (énfasis añadido): «Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Movilidad: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos relativos a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público, privado y comercial; y, seguridad vial en el Distrito»;

28. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los arts. I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

29. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para procesar el Proyecto, como en efecto la ha efectuado.

#### **4.2. Observaciones específicas al Proyecto**

30. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

##### **4.2.1. Aspectos generales**

31. *Primero.* De conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas,

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

32. La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, se pronunció en relación con los aspectos formales del Proyecto. En efecto, determinó que la Comisión es competente para el procesamiento del Proyecto y, que cumple los requisitos formales del art. 322 del COOTAD y aquellos pertinentes de la resolución C-074.

33. La determinación de la comisión del Concejo Metropolitano competente para el procesamiento de un proyecto de ordenanza metropolitana, al igual que la verificación de los requisitos formales es, en principio, de quien efectúa la calificación del Proyecto (la Secretaría del Concejo), y, luego, del órgano emisor de la norma, en este caso del Concejo Metropolitano. Sin perjuicio de ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

34. *Segundo*. Por el contenido del Proyecto, corresponde a los entes y órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre los asuntos técnicos, en especial, aquellos relacionados con:

- La combinación del Sistema Integrado de Transporte Público propuesto con el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros previsto en el Código Municipal (art. IV.2.1) y sus subsistemas;
- Estructura, elementos, planificación y condiciones del Sistema Integrado de Transporte Público propuesto;
- Las condiciones de incorporación de flota no contaminante;
- La integración operacional y su ejecución;
- La propuesta de esquema tarifario;
- Implementación del sistema integrado de recaudo; y,
- Reestructuración de rutas y frecuencias y concurso público su asignación.

35. *Tercero*. En relación con la exposición de motivos y considerando del Proyecto, en calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, sería recomendable eliminar aquellos que no se relacionan directamente con la fundamentación del Proyecto.

36. *Cuarto*. La reforma propuesta, para guardar consistencia, debería considerar las definiciones previstas en el Título XI del Libro IV.2 del Código Municipal que se refieren a elementos similares, y en general, efectuar una reforma sistémica que incluya todas las innovaciones normativas pertinentes para evitar contradicciones en el régimen.

37. *Quinto*. Por técnica legislativa, podría efectuarse una revisión de la estructura del

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

Proyecto, para que los artículos de cada una de las secciones y capítulos correspondan al objeto de los mismos.

***4.2.2. Consideraciones específicas en relación con el articulado del Proyecto***

38. En relación con el articulado del Proyecto, en calidad de asesoría jurídica y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, se recomienda considerar los aspectos que siguen.

39. *Primero.* De conformidad con el art. 2 del Código Municipal[1], las ordenanzas de carácter general son necesariamente reformativas del precitado Código, ya sea por modificar o agregar nuevas disposiciones. En ese sentido, convendría modificar el título del Proyecto. Como sugerencia, la denominación podría ser la siguiente: «Ordenanza Reformativa del Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece un Título relativo al Sistema Integrado de Transporte (SITP-DMQ)».

40. *Segundo.* La numeración del articulado debería efectuarse en consideración a la disposición transitoria sexta del Código Municipal, incorporada por medio de la Ordenanza Metropolitana Nro. 011-2020, sancionada el 9 de junio de 2020, que requirió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano reemplazar la numeración de los artículos con números arábigos, dentro de un término determinado.

41. *Tercero.* El Código Municipal prevé el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, definiéndolo, en el art. IV.2.1, en la forma siguiente: «[e]l 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».

42. El Proyecto busca implementar otro sistema, el denominado Sistema Integrado de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, con un objeto similar y con relaciones muy similares. En efecto el art. IV.2.352, que prevé los subsistemas de este nuevo sistema propuesto, parece un resumen del art. IV.2.3 del Código Municipal, que se refiere a los subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros.

43. En ese orden de ideas, conviene que el órgano técnico en movilidad del GAD DMQ, se refiera, en un informe motivado, a la necesidad, oportunidad, mérito y conveniencia de la implementación del sistema propuesto en el Proyecto.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

44. *Cuarto.* En relación con el denominado fondo metropolitano de movilidad previsto en varias disposiciones del Proyecto, ha de considerarse que la Disposición General Primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece una prohibición para la creación de cuentas o fondos (énfasis añadido): «[c]ualquiera sea el origen de los recursos, las entidades y organismos del sector público no podrán crear cuentas, fondos u otros mecanismos de manejo de ingresos y egresos que no estén autorizadas por el ente rector del Sistema de Finanzas Públicas».

45. En contexto, por el principio de jerarquía normativa (art. 425 de la Constitución) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la Constitución), sería conveniente revisar el papel del denominado fondo metropolitano de movilidad en el Proyecto.

46. *Quinto.* Los diferentes anexos que se mencionan en el Proyecto deberían adecuarse a las denominaciones que sobre elementos similares efectúa el Código Municipal, que no utilizan referencia numéricas sino a los títulos, capítulos, secciones y demás donde se los prevé.

47. A modo ilustrativo, puede observarse estas disposiciones expresas del Código Municipal que se refieren a anexos en general:

(a) El art. II.3.106 (énfasis añadido): «[c]ondiciones mínimas a considerar en la realización de un espectáculo público.- Sin perjuicio de las reglas técnicas y de seguridad que sobre espectáculos públicos rijan en el Distrito Metropolitano de Quito; los promotores, organizadores, propietarios, arrendatarios y administradores de establecimientos, deberán sujetarse a lo siguiente: [...] v. La individualización del puesto se realizará mediante la señalización respectiva, por ejemplo mediante la colocación de una butaca numerada, de conformidad con el anexo técnico del presente Capítulo»;

(b) El art. II.4.7 (énfasis añadido): «[c]réase la Comisión Técnica de Seguridad como la instancia que, previo a cada evento deportivo masivo, analiza su nivel de riesgo, y de acuerdo con ello define los planes de contingencia y el perímetro de seguridad a ser ejecutados por el organizador del evento, conforme a la normativa nacional y metropolitana vigente, y al Anexo Técnico del presente Título que se expedirá para el efecto»; y,

(c) El art. III.6.38 (énfasis añadido): «[p]or regla general, se sujetan al procedimiento administrativo simplificado las solicitudes de LUAE para el ejercicio de actividades económicas de la Categoría I de la "Tabla de aplicación de categorías para la LUAE", constante como Anexo del Título de las licencias metropolitanas».

48. *Sexto.* En el art. IV.2.349, se establecen varias abreviaturas y definiciones, la mayoría de ellas ya constan en el art. IV.2.226, dentro del título relativo a la regulación de la implementación de los sistemas inteligentes de transporte, en el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

49. Por otro lado, de considerarse necesaria la disposición *in comento*, hay varios términos que podrían incluirse, como: el administrado del sistema, flota no contaminante, implementación paulatina.

50. En el art. IV.2.356 del Proyecto se regula la integración física y tarifaria a través de un medio de pago del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, sin hacer referencia al denominado Sistema Integrado de Transporte Público de Pasajeros previsto en el art. IV.2.350, para el que se determinan la integración física, tarifaria y de medios de pago.

51. Por lo indicado, debería revisarse el contenido del art. IV.2.356 del Proyecto, considerando que la integración se la efectúa en el sistema que se crea, esto es, el Sistema Integrado de Transporte Público de Pasajeros, y no en el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros previsto en el art. IV.2.1 del Código Municipal.

52. *Séptimo*. El art. IV.2.357 se refiere, en el fondo a dos asuntos diversos: en primer lugar, a la integración operacional, y, en segundo lugar, al modelo de gestión. En ese sentido, por técnica legislativa, convendría separar los asuntos en artículos independientes.

53. En forma similar, por técnica legislativa, debería evaluarse la pertinencia del art. IV.2.363, por el contenido del art. IV. 2.321 num. 3, que prevé, en relación con la fijación de la tarifa, el cumplimiento del principio de accesibilidad a una tarifa socialmente justa.

54. *Octavo*. En relación con el Capítulo II del Proyecto, que se refiere al «régimen tarifario aplicable al Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Metropolitano de Quito-SITP-DMQ»:

(a) De conformidad con los arts. 85 y 55 letra e. del COOTAD, es competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, fijar tarifas en relación con los servicios que presta;

(b) Corresponde a los concejos metropolitanos, según el art. 87 letra a. del COOTAD, ejercer la facultad normativa en materias de competencia del gobierno autónomo descentralizados metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

(c) El núm. 4 del art. 30 de la LOTTTSV, establece que 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;

(d) Con ese contexto, el ejercer la facultad normativa el Concejo Metropolitano del GAD

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

DMQ, le corresponde a tal órgano establecer la estructura tarifaria y sus modificaciones;

(e) En particular, para el GAD DMQ, el art. IV.2.136 del Código Municipal, determina: «es competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el ejercicio de su autonomía, establecer la estructura tarifaria a ser aplicada en el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito y establecer los mecanismos que considere necesarios para el cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico nacional y local vigente»;

(f) En complemento, «el art. IV.2.320, relativo específicamente la estructura tarifaria, establece: [l]a estructura o régimen tarifario al que se sujetarán los usuarios por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros dentro del Distrito Metropolitano de Quito, será el determinado por el Concejo Metropolitano, en ejercicio de sus facultades, el mismo que dispondrá el valor por concepto de tarifa, forma de cobro, mecanismos de integración y distribución de los ingresos producto del recaudo, conforme los principios, objetivos y conceptos contenidos en los artículos siguientes, cuya aplicación será obligatoria por parte de los operadores que conforman el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros»;

(g) A tal efecto, los órganos técnicos competentes emitirán los informes que se requiera para la fundamentación de las decisiones del Concejo Metropolitano en relación con la estructura tarifaria que prevé el Proyecto, que al menos deberían referirse a la oportunidad, mérito y conveniencia de:

- La metodología de cálculo propuesta y sus componentes;
- El esquema de integración; y,
- Formas de cobro

(h) El Concejo Metropolitano, de considerarlo pertinente, podría sujetar la fijación, revisión o actualización de tarifas al cumplimiento de requisitos, estándares o criterios específicos, según sea el caso. Como se indica en el informe de la Comisión, podría, inclusive, condicionar la fijación de una nueva tarifa a la suscripción de nuevos contratos de operación, que al menos podrían observar:

- Las Zonas de operación constituidas por los elementos y/o componentes vinculados con los corredores troncales y rutas que, definidos en los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador del Sistema, están implementados o se llegaren a implementar;
- Los indicadores de desempeño y sus sanciones: (a) el índice de regularidad para controlar la cantidad de servicios del plan operacional; (b) el índice de puntualidad para controlar que los servicios se hayan realizado en itinerarios y frecuencias; y, (c) el grado de satisfacción en base a encuestas sobre la calidad de los servicios realizadas a los usuarios;
- Las condiciones para la gestión administrativa, financiera, operativa y ambiental de las

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

operadoras para cumplir con el régimen jurídico aplicable; y,

- Planes de operación anuales que contengan el conjunto de parámetros y criterios que definen y limitan la operación a cargo de una operadora en la correspondiente zona de operación y que incluye, entre otros aspectos, las rutas, las estaciones, los itinerarios, los intervalos, las frecuencias de servicio, administración de vehículos y medios, y más aspectos de orden técnico.

(i) De acuerdo con el modelo de gestión (art. IV.2.357 del Proyecto), la recaudación tarifaria que se produzca deberá centralizarse en la gestión del Administrador del Sistema que incluye un Fideicomiso custodio de dichos fondos. Por seguridad jurídica, convendría que en el Proyecto se establezcan, al menos, las instrucciones base al Fideicomiso, sobre las cuales desarrollaría su acción el Administrador del Sistema.

55. *Noveno.* En relación con la disposición general primera:

(a) Convendría evaluar la experiencia de procesos previos de regulación en otros asuntos relacionados con la movilidad, para establecer medidas concretas y específicas de control en la actuación administrativa;

(b) Por su texto, es una disposición reformativa y no general, convendría efectuar una modificación de su referencia en ese sentido;

(c) Los artículos que sustituirían al art. IV.2.23 del Código Municipal serían los allí previstos, no ninguno precedente;

(d) En los pasos previsto para la reestructuración de rutas, podría incluirse una etapa de subsanación de la documentación presentada, en virtud, *mutatis mutandi*, del art. 140 del Código Orgánico Administrativo;

(e) La frase que consta después del artículo que se refiere a la notificación de resultados podría eliminarse al estar amparada por la sustitución dispuesta del art. IV.2.23 del Código Municipal;

(f) Por seguridad jurídica, convendría que el Proyecto establezca como parte de la Ordenanza, y por tanto, del Código Municipal, la nueva estructura de rutas y frecuencias;

(g) Sería oportuno modificar las referencias que se efectúan a la Comisión Metropolitana Anticorrupción y entes calificados, por sus denominación prevista en el régimen jurídico aplicable, a saber: Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción y veedurías ciudadanas.

56. *Décimo.* La disposición transitoria quinta se refiere a un comité de usuarios, que no es mencionado ni previsto en el articulado del Proyecto. En ese sentido, habría que revisar su

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

pertinencia.

57. En forma similar, sería oportuno revisar la conveniencia de la disposición transitoria sexta, considerando la autonomía que gozan las empresas públicas metropolitanas en virtud del art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

58. *Undécimo.* En relación con los términos y plazos concedidos en las disposiciones transitorias, el art. 158 del COA establece que, los términos pueden fijarse únicamente en días y los plazos en meses o en años y, prohíbe la fijación de término o plazos en horas. La diferenciación entre términos y plazos, para estos efectos, se encuentra, básicamente, en su cómputo: los términos (art. 159 COA) excluyen días sábados, domingos y declarados como feriados, los plazos (art. 160 COA), en cambio, se computan de fecha a fecha.

59. En ese sentido, si se establecen lapsos en días serán, por expresa disposición legal, términos; mientras que, si se establecen en meses o años, serán plazos.

## **5. Conclusiones**

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

(a) El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el proyecto de ordenanza objeto de este informe, según las consideraciones efectuadas en este informe;

(b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;

(c) La Comisión de Movilidad, según el art. I.1.48 del Código Municipal, es competente para conocer y tratar el Proyecto;

(d) Se recomienda considerar las observaciones efectuadas en el apartado 4.2; en especial, las relacionadas a la estructura tarifaria, condiciones para la nueva tarifa, y estructura de rutas y frecuencias; y,

(e) Se recomienda al Concejo Metropolitano que requiera a los órganos y dependencias del GAD DMQ, según su competencia material, los informes técnicos correspondientes que justifiquen y motiven la implementación, aplicación y control, según el caso, de las reformas propuestas en el Proyecto, en el evento de que fuesen aprobadas por el Concejo Metropolitano.

61. 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

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**

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] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Artículo 2.- Ordenanzas.- El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas. Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas: a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas; b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal; c. Ordenanzas de designación de espacios públicos; d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de protección ambiental; e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social; y, f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados. Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3552-O

Anexos:

- SM-2020-2190.pdf

- 2020, proyecto-de-ordenanza-sitp doc revision- 01102020.pdf

Copia:

Señor Doctor  
Jorge Homero Yunda Machado  
**Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito**

Señor Doctor  
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo  
**Concejal Metropolitano**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2635-O**

**Quito, D.M., 15 de octubre de 2020**