



Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M

Quito, D.M., 13 de abril de 2022

**PARA:** Sra. Econ. Laura Silvana Vallejo Paez  
**Directora General Metropolitana de Tránsito**  
**AGENCIA METROPOLITANA CONTROL DE TRANSPORTE**  
**TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**

**ASUNTO:** Criterio Jurídico respecto de implementación del Plan de Mejoramiento de Movilidad Fase 1

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-AMT-2022-0255-O de fecha 05 de abril de 2022, en el que se puso en conocimiento de la Secretaría de Movilidad, respecto de dispositivos de operatividad planteados para el mejoramiento de la fluidez de la carga vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito como parte del Plan de Mejoramiento de Movilidad Fase 1; sobre el particular, cúpleme informar lo siguiente:

**BASE LEGAL:**

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”*

*“Art. 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.*

*En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.”*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

*“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.”*

*Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.*

**CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACIÓN – COOTAD**

*“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. 85.- Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano. - Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne.”*

*“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.”*

**CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO - COESCOPE**

*“Art. 271.- Naturaleza. - Los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito son los órganos de*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

*ejecución operativa municipal o metropolitana en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de sus respectivas circunscripciones territoriales.”*

**LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL- LOTTTSV**

*“Art. 7.- Las vías de circulación terrestre del país son bienes nacionales de uso público, y quedan abiertas al tránsito nacional e internacional de peatones y vehículos motorizados y no motorizados, de conformidad con la Ley, sus reglamentos e instrumentos internacionales vigentes. En materia de transporte terrestre y tránsito, el Estado garantiza la libre movilidad de personas, vehículos y bienes, bajo normas y condiciones de seguridad vial y observancia de las disposiciones de circulación vial.”*

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

*“Art. 30.2.- Unidades de Control de Transporte. - El control del tránsito y la seguridad vial será ejercido por las autoridades regionales, metropolitanas o municipales en sus respectivas circunscripciones territoriales, a través de las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constituidas dentro de su propia institucionalidad, unidades que dependerán operativa, orgánica, financiera y administrativamente de estos.*

*Las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales, estarán conformadas por personal civil especializado, seleccionado y contratado por el Gobierno Autónomo Descentralizado y formado por la Policía Nacional del Ecuador, la Comisión Nacional de Tránsito del Ecuador y/o Institutos Tecnológicos e Instituciones de Educación Superior especializados en transporte, tránsito y Seguridad Vial, salvo que se trate de control de tránsito por medio de medios tecnológicos debidamente avalados y homologados por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.”*

*“Art. 30-3.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales son responsables de la planificación operativa del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, planificación que estará enmarcada en 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 se legislen.”*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

*“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 la 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.”*

*“Art. 30.5.- Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales Metropolitanos y Municipales. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán las siguientes competencias:*

*(...)*

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

*d) Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública y de los corredores viales en áreas urbanas y rurales del cantón;*

*e) Decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus accesos, de conformidad con las políticas del ministerio sectorial;*

*(...)*

*i) Aprobar las normas de regulación y control de transporte terrestre y tránsito y seguridad vial dentro de la zona urbana y rural de su jurisdicción ubicada dentro de la red vial estatal;”*

*“Art. 46.- El transporte terrestre automotor es un servicio público esencial y una actividad económica estratégica del Estado, que consiste en la movilización libre y segura de personas o de bienes de un lugar a otro, haciendo uso del sistema vial nacional, terminales terrestres y centros de transferencia de pasajeros y carga en el territorio ecuatoriano. Su organización es un elemento fundamental contra la informalidad, mejorar la competitividad y lograr el desarrollo productivo, económico y social del país, interconectado con la red vial internacional.”*

*“Art. 70.- Tipo de Transporte Terrestre. - Tipo de transporte terrestre es la forma de satisfacer las necesidades de desplazamiento de personas, animales o bienes para fines*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

*específicos, y serán definidas en el Reglamento que para el efecto expida el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.”*

*“Art. 183.- Los usuarios de las vías están obligados a obedecer las normativas, reglamentaciones viales, indicaciones del agente de tránsito y señales de tránsito que establezcan una obligación o prohibición, salvo circunstancias especiales que lo justifiquen”*

*“Art. 214O.- De la planificación de la movilidad. - Los entes encargados de la planificación del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial observarán los siguientes criterios para la planificación de la movilidad dentro de sus respectivas jurisdicciones y ámbitos de su competencia:*

*a) Garantizar la integración física, operativa e informativa para que los horarios, transferencias modales, frecuencias de paso y demás infraestructura y condiciones propendan a la conexión con el transporte público y el uso de la bicicleta en sus diferentes rutas urbanas y rurales;*

*b) Adoptar medidas para garantizar la protección de la vida y de la integridad física de las personas en sus desplazamientos terrestres, especialmente de aquellas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria;*

*(...)*

*e) Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo sostenible y la funcionalidad de la vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y la imagen territorial, a través de medidas coordinadas;”*

**REGLAMENTO A LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL- LOTTTSV**

*“Art. 167.- En todas las vías del país, las indicaciones de los agentes de tránsito, prevalecerán sobre cualquier dispositivo regulador y señales de tránsito.”*

*“Art. 252.- Se consideran usuarios de la vía, todas aquellas personas que hacen uso de las vías públicas ya sea como peatones, pasajeros, conductores de vehículos a motor o de tracción humana o animal.”*

*“Art. 318.- Para efecto de aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y el presente Reglamento, se define como vía a la zona de uso público o privado, destinado al tránsito de vehículos, personas y animales, sujetos a disposiciones legales, reglamentarias y de señalización.”*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

**RESOLUCIÓN N° 006-CNC-2012 DE FECHA 26 DE ABRIL DE 2012:**

*“Artículo 1.- Transferencia. - Transferir 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 del país, progresivamente, en los términos previstos en la presente resolución.”*

**RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA No. A0006, DE 22 DE ABRIL DE 2013.**

*Art. 1: “En la Estructura Orgánica Funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Tránsito créese y agréguese la unidad de gestión estratégica desconcentrada denominada “Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito” o por sus siglas “AMT”, dotada de plena autonomía administrativa, financiera y funcional, adscrita a la Secretaría de Movilidad, que ejerce las potestades y competencias previstas en esta Resolución.”*

*Art. 2: “Ámbito de actuación.- La Agencia Metropolitana de Tránsito de Quito, a través de los órganos que la conforman, tendrá a su cargo la potestad de controlar el transporte terrestre particular, comercial y por cuenta propia, el tránsito y la seguridad vial, asignadas al Municipio por la Constitución de la República, el COOTAD y la LOTTTSV, de acuerdo a la planificación y gestión institucionales definidas por la Secretaría de Movilidad y aprobadas por el Alcalde o Alcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito.*

*En consecuencia, para el ejercicio de las competencias que le son conferidas por esta Resolución, la Agencia actuará a través de los órganos que la conforman y tendrá las prerrogativas de las que goza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.”*

**RESOLUCIÓN N° 003-CNC-2014 DE FECHA 22 DE SEPTIEMBRE DE 2014:**

*“Artículo 1.- Se ratifica que la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro del territorio cantonal a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, fue transferida de manera obligatoria y definitiva; contemplando modelos de gestión diferenciados y cronogramas de implementación, mediante la Resolución N° 006-CNC-2012 de fecha 26 de abril de 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 712 de 29 de mayo de 2012, en cumplimiento del artículo 264 número 6, de la Constitución de la República; por tanto, la competencia no puede ser devuelta ni rechazada por ningún gobierno autónomo descentralizado municipal.”*

**CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

*Art. 2538.- Rectoría y planificación. -*

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

*Art. 2539.- Control. -*

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

*Art. 2821.- Planificación de la movilidad. - La planificación de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, observará los siguientes criterios:*

- 5. Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo urbano sostenible y la funcionalidad de la vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y la imagen urbana con relación a la oferta de transporte público (...)*
- 8. Priorizar la planeación de los sistemas de transporte público y de modos de transporte sostenibles;*
- 11. Tomar decisiones con base en diagnósticos, pronósticos y criterios técnicos que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos.*

*Art. 2857.- La Secretaría responsable de la movilidad y la Secretaría responsable de la planificación deberán implementar en la aplicación de transporte del Distrito Metropolitano de Quito la información relativa a los modos de movilización más eficiente para los usuarios, ya sea por transporte público, bicicleta o caminata.*

*Art. 2887.- Del uso de carriles exclusivos.- Para garantizar los niveles calidad del servicio de transporte público de pasajeros, de conformidad al ordenamiento legal vigente, la Autoridad deberá planificar y promover la implementación de carriles para el uso exclusivo del transporte público, cuyos espacios son reservados para la circulación de unidades autorizadas a la prestación del servicio dentro del Sistema Metropolitano de Transporte Público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito y vehículos de*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

*emergencia, en los términos previstos en la Ley.*

*La Agencia Metropolitana de Tránsito no podrá autorizar el uso de carriles exclusivos a los vehículos no previstos en la ley.*

*La o el conductor que invada con su vehículo los carriles exclusivos de transporte público de pasajeros, se sujetará a la sanción prevista en el Código Orgánico Integral Penal, para lo cual la Agencia Metropolitana de Tránsito o quien haga sus veces, en el ejercicio de sus competencias, ejercerá el debido control operativo.*

**CONSIDERACIONES NECESARIAS:**

1.- Con la base legal expuesta quedan debida y legalmente establecidas las competencias, facultades y obligaciones que tiene cada una de las entidades municipales cuyo objeto de creación es colaborar con la administración de la movilidad y control de tránsito y demás, dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

2.- De acuerdo al contenido del oficio Nro. GADDMQ-AMT-2022-0255-O de fecha 05 de abril del 2022, se evidencia que se han realizado mesas de trabajo previas y coordinadas con las demás instituciones involucradas en materia de movilidad, tránsito, señalización y transporte de pasajeros, con el objetivo de realizar el levantamiento de información necesaria para la implementación del Plan de Mejoramiento de Movilidad, ya que como señala el mismo oficio, se busca iniciar la Fase 1.

3.- De acuerdo a la base legal contenida en el presente oficio, se ha considerado que existiría un posible conflicto entre el articulado del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, así como otras normas vigentes de igual y/o mayor jerarquía, motivo por el cual se ha solicitado el presente informe.

**ANÁLISIS:**

**Respecto de las competencias y la gestión realizada previamente:**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 226 dispone a las instituciones estatales, organismos, dependencias y servidores públicos que integran la administración pública, ejercer de forma exclusiva las competencias y facultades que le otorguen la Constitución y la ley.

Los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados que forman parte de la administración pública, en relación con lo expuesto, ostentan las competencias que determina la Constitución y la ley; entre ellos los gobiernos autónomos descentralizados



## Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M

Quito, D.M., 13 de abril de 2022

municipales y de los distritos metropolitanos, para quienes la Norma Suprema en sus artículos 264 y 266, establece la competencia exclusiva de *“planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.”*

El Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, resolvió *“Transferir 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 del país; para lo cual clasificó a los gobiernos municipales dentro de modelos de gestión; el Distrito Metropolitano de Quito fue ubicado en el modelo de gestión “A”, teniendo a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial.*

La normativa expuesta, permite evidenciar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus dependencias en materia de movilidad tienen plena competencia y facultades para planificar, regular y controlar el tránsito dentro de su jurisdicción territorial.

La Corte Constitucional señala que: *“(…) en el marco jurídico de un Estado constitucional de derechos y justicia, la competencia constituye la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un sector determinado, la cual se ejerce mediante facultades o atribuciones, las cuales pueden ser de rectoría, planificación, regulación, control o gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley.”* (Sentencia de la Corte Constitucional No. 032-17-SIN-CC, expedida en el caso No. 0023-16-IN, del 14 de noviembre de 2016.)

En este contexto, todas las entidades relacionadas en materia de movilidad, incluida la Agencia Metropolitana de Tránsito, deben, dentro del marco de cada una de sus competencias planificar, implementar y monitorear los resultados de las medidas de operatividad ejecutadas que permitan agilizar la circulación vehicular, más aún en sectores y horarios que se han identificado como conflictivos, los cuales constan en el oficio GADDMQ-AMT-2022-0255-O de fecha 05 de abril de 2022. Dichos sectores y horarios han sido determinados previamente como producto de las mesas coordinadas de trabajo que se han realizado con las instituciones relacionadas, esto con el objetivo de procurar una mayor fluidez del tránsito; debiendo señalar que dicha gestión se ha realizado de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia y coordinación que rigen a la administración pública, consagrados en los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Respecto de la necesidad de la implementación de medidas de operatividad:**

Es necesario señalar que, en la base legal contenida en el presente informe, se establece



## Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M

Quito, D.M., 13 de abril de 2022

de manera expresa la obligación en general que tienen todas las entidades públicas de planificar y monitorear los resultados de las acciones que realizan.

La implementación de medidas de operatividad en materia de tránsito, en este caso, el uso compartido de carriles calificados como exclusivos, obedecería al accionar del personal de Agentes Civiles de Tránsito, entendiéndose que son ejecutores operativos metropolitanos en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de su respectiva jurisdicción, conforme el artículo 271 del COESCOP.

Es necesario señalar que el retorno a la presencialidad laboral y estudiantil en el Distrito Metropolitano de Quito ha generado diferentes circunstancias que han sido evidentes y han afectado la movilidad ciudadana en varios aspectos, particularmente los efectos de la post pandemia de COVID 19 que son de conocimiento público; lo anterior sumado al incremento del parque automotor, densidad poblacional por efectos migratorios, número de viajes por día, siniestros en vía que generan menos espacio para la circulación, esto agravado por las limitaciones de oferta vial y su mantenimiento, han provocado una mayor acumulación de vehículos en los mismos espacios viales de acuerdo los reportes de esta agencia. Esto provocaría complicaciones en la circulación, sobre todo en las denominadas “hora pico”.

De acuerdo a los compromisos establecidos en las mesas de trabajo previas, se ha propuesto que, a través de la Coordinación General de Operaciones de Control de Tránsito y Transporte de la AMT; y, previo a la debida planificación, implementación y constante monitoreo de resultados, se realicen operativos de control vehicular en determinados sectores y horarios preestablecidos, a fin de permitir la optimización en los tiempos de viaje de los usuarios del sistema de transporte público a través del compartimiento temporal de carriles exclusivos.

Es necesario señalar que esta medida al ser de carácter temporal no constituye autorización para la libre circulación por los carriles exclusivos, por lo que los resultados obtenidos durante el tiempo de su ejecución deberán ser analizados técnicamente de manera constante a fin de que se determine la viabilidad técnica y jurídica de la implementación del Plan de Mejoramiento de Movilidad propuesto, con las gestiones que corresponda realizar a cada una de las entidades relacionadas, dentro del marco de sus competencias.

De igual manera, es necesario establecer que la ejecución de los operativos de control de uso compartido de carriles deben realizarse en los sectores y horarios acordados en las mesas técnicas a fin de obtener datos concretos para análisis y evitar el uso excesivo de los mismos o fuera de los sectores y horarios objetos de la fase 1; por lo que una vez concluidos los horarios los agentes civiles de tránsito deberán proceder con el



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

direccionamiento vehicular que corresponde normalmente, para el efecto, será necesario tener los canales de comunicación y señalética adecuada a fin de poner en conocimiento de la ciudadanía los sectores y horarios permitidos y así evitar sanciones.

**Respecto del posible conflicto entre el articulado del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, así como otras normas vigentes de igual y/o mayor jerarquía.**

Se ha puesto en consideración del suscrito que existiría un conflicto de la ejecución de la medida objeto del presente análisis y el artículo 2887 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que me permito señalar lo siguiente:

El posible conflicto se constituye en el sentido de que el artículo 2887 del CMDMQ, correspondiente al uso de carriles exclusivos, establece, entre otros, que la Agencia Metropolitana de Tránsito no podrá autorizar el uso de carriles exclusivos a los vehículos no previstos en la ley. De igual manera, establece que los conductores que invadan con su vehículo los carriles exclusivos de transporte público de pasajeros, se sujetará a la sanción prevista en el Código Orgánico Integral Penal, para lo cual la Agencia Metropolitana de Tránsito o quien haga sus veces, en el ejercicio de sus competencias, **ejercerá el debido control operativo.**

Si bien existe una prohibición expresa en el referido artículo 2887, es pertinente aclarar que, como se señaló anteriormente, la medida propuesta es de carácter temporal y no constituye una autorización de la AMT para el uso libre de los carriles exclusivos, ya que los operativos a realizarse serán ejecutados por esta agencia en los sectores y horarios previamente establecidos a través del **debido control operativo por parte de los agentes civiles de tránsito, tal como lo establece el mismo artículo 2887**, por lo tanto no constituye incumplimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que, en la base legal contenida en el presente informe, existen varias normas de carácter constitucional y legal de mayor jerarquía que el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que en el supuesto de que existiera un conflicto entre normas de diferente jerarquía **–que no es el presente caso–**, correspondería resolverlo mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 427 de la carta suprema que consagra la obligación constitucional de que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y que en caso de duda, se interpreten en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos, que mejor respete la voluntad del constituyente; y, de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

Con lo anterior, me permito señalar los artículos de las normas constitucional y legalmente superiores al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que contemplan la gestión coordinada entre las instituciones relacionados al tema objeto de análisis:

### **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*“Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:*

- 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.*
- 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.*
- 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.*
- 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.”*

### **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACIÓN – COOTAD**

*“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. 85.- Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano. - Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne.”*

*“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*



Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M

Quito, D.M., 13 de abril de 2022

*exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.”*

### **CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO - COESCOPE**

*“Art. 271.- Naturaleza. - Los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito son los órganos de ejecución operativa municipal o metropolitana en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de sus respectivas circunscripciones territoriales.”*

### **LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL- LOTTTSV**

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

*“Art. 30-3.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales son responsables de la planificación operativa del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, planificación que estará enmarcada en 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 se legislen.”*

*“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 la 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.”*

*“Art. 30.5.- Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales Metropolitanos y Municipales. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán las siguientes competencias:*

*(...)*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

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

*d) Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública y de los corredores viales en áreas urbanas y rurales del cantón;*

*e) Decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus accesos, de conformidad con las políticas del ministerio sectorial;*

*(...)*

*i) Aprobar las normas de regulación y control de transporte terrestre y tránsito y seguridad vial dentro de la zona urbana y rural de su jurisdicción ubicada dentro de la red vial estatal;”*

*“Art. 46.- El transporte terrestre automotor es un servicio público esencial y una actividad económica estratégica del Estado, que consiste en la movilización libre y segura de personas o de bienes de un lugar a otro, haciendo uso del sistema vial nacional, terminales terrestres y centros de transferencia de pasajeros y carga en el territorio ecuatoriano. Su organización es un elemento fundamental contra la informalidad, mejorar la competitividad y lograr el desarrollo productivo, económico y social del país, interconectado con la red vial internacional.”*

*“Art. 183.- Los usuarios de las vías están obligados a obedecer las normativas, reglamentaciones viales, indicaciones del agente de tránsito y señales de tránsito que establezcan una obligación o prohibición, salvo circunstancias especiales que lo justifiquen”*

*“Art. 2140.- De la planificación de la movilidad. - Los entes encargados de la planificación del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial observarán los siguientes criterios para la planificación de la movilidad dentro de sus respectivas jurisdicciones y ámbitos de su competencia:*

*a) Garantizar la integración física, operativa e informativa para que los horarios, transferencias modales, frecuencias de paso y demás infraestructura y condiciones propendan a la conexión con el transporte público y el uso de la bicicleta en sus diferentes rutas urbanas y rurales;*

*b) Adoptar medidas para garantizar la protección de la vida y de la integridad física de las personas en sus desplazamientos terrestres, especialmente de aquellas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria;*

*(...)*

*e) Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo sostenible y la funcionalidad de la*



Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M

Quito, D.M., 13 de abril de 2022

*vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y la imagen territorial, a través de medidas coordinadas;*”

### **REGLAMENTO A LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL- LOTTTSV**

*“Art. 167.- En todas las vías del país, las indicaciones de los agentes de tránsito, prevalecerán sobre cualquier dispositivo regulador y señales de tránsito.”*

*“Art. 252.- Se consideran usuarios de la vía, todas aquellas personas que hacen uso de las vías públicas ya sea como peatones, pasajeros, conductores de vehículos a motor o de tracción humana o animal.”*

Asimismo, es necesario señalar que el mismo Código Municipal del DMQ, establece en su articulado varios aspectos en materia de administración de movilidad y tránsito que contemplan y avalan las acciones realizadas dentro de la primera fase del Plan de Mejoramiento de Movilidad, las cuales me permito señalar:

### **CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

*Art. 2538.- Rectoría y planificación. -*

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

*Art. 2539.- Control. -*

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

*Art. 2821.- Planificación de la movilidad. - La planificación de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, observará los siguientes criterios:*



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

5. *Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo urbano sostenible y la funcionalidad de la vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y la imagen urbana con relación a la oferta de transporte público (...)*

8. *Priorizar la planeación de los sistemas de transporte público y de modos de transporte sostenibles;*

**11. Tomar decisiones con base en diagnósticos, pronósticos y criterios técnicos que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos.** (Negrillas y subrayado son míos)

Cabe señalar de igual forma, que los gobiernos autónomos descentralizados tienen una capacidad de control, que conforme el artículo 116 del COOTAD, que se establece como: "*la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.*"; debiendo señalar que la Agencia Metropolitana de Tránsito actúa en virtud de sus atribuciones, competencias y obligaciones y al mismo tiempo tiene las prerrogativas de las que goza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

**CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES:**

Por lo expuesto, a criterio de esta Coordinación General Jurídica, la implementación de la fase 1 del Plan de Mejoramiento de Movilidad, ha sido planeado y ejecutado conforme la normativa que rige la materia y en aplicación de los principios que rigen a toda la administración pública, toda vez que comprende una medida de carácter temporal a través de operativos de control de uso compartido de carriles a ejecutarse en los sectores y horarios determinados y analizados en las mesas técnicas previamente realizadas y no constituye autorización para la libre circulación por los carriles exclusivos.

Del análisis realizado, se concluye que la implementación de los operativos de control de uso compartido de carriles exclusivos, obedece a consideraciones fácticas, específicas y temporales; así como a la necesidad de obtención de datos concretos para el respectivo análisis técnico sobre el impacto que dicha medida generará en la movilidad de este Distrito Metropolitano, los cuales proveerán información necesaria para la elaboración y ejecución de políticas públicas y soluciones institucionales en beneficio de la movilidad y tránsito del DMQ.

Se deberán tener en consideración las recomendaciones realizadas en la sección del análisis del presente informe, respecto de los sectores y horarios establecidos por las mesas técnicas realizadas a fin de contar con información confiable para análisis y evitar el uso excesivo de los carriles y fuera de los sectores y horarios parametrizados, así como



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

las acciones pertinentes por parte de los agentes civiles de tránsito cuando los horarios se hayan cumplido.

De igual manera se recomienda realizar el monitoreo constante de las medidas implementadas por el plazo establecido para la fase 1 del Plan de Mejoramiento de Movilidad, con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada una de las entidades relacionadas, dentro del marco de sus competencias.

Sin perjuicio de ello, en caso de que se requiera ampliar o modificar la implementación de la fase 1 del Plan de Mejoramiento de Movilidad, previamente se deberá contar con los informes técnicos y jurídicos pertinentes a fin de determinar su viabilidad.

De igual manera, las resoluciones o propuestas de soluciones interinstitucionales o por parte de esta agencia, una vez que se termine la primera fase del plan objeto de este informe, deberán constar con los respectivos respaldos técnicos y jurídicos, así como el cumplimiento del proceso legal, de socialización y campaña comunicacional correspondientes, previo a su implementación.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Andres Ecuador Loor Moreira  
**COORDINADOR GENERAL JURÍDICO - FUNCIONARIO DIRECTIVO 3**  
**AGENCIA METROPOLITANA CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL - COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA**

Copia:

Sr. Arq. Ricardo Alberto Pozo Urquiza  
**Secretario - FD3**  
**SECRETARÍA DE MOVILIDAD**

Srta. Tlga. Cecilia Cayetana Vivanco Llumiquinga  
**Coordinadora General de Operaciones - Funcionario Directivo 3**  
**AGENCIA METROPOLITANA CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL - COORDINACIÓN GENERAL DE OPERACIONES DE CONTROL**



**Memorando Nro. GADDMQ-AMT-CGJ-2022-01570-M**

**Quito, D.M., 13 de abril de 2022**

**DE TRÁNSITO Y TRANSP**

Srta. Abg. Ileana Gisel Paredes Tufino  
**Coordinadora Técnica**  
**SECRETARÍA DE MOVILIDAD**

Sra. Ana Paola Hidrovo Zambrano  
**Servidor Municipal 4**  
**AGENCIA METROPOLITANA CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO**  
**Y SEGURIDAD VIAL - COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA**

Sr. Abg. Alfonso Xavier Gonzalez Plaza  
**Funcionario Directivo 7**  
**AGENCIA METROPOLITANA CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO**  
**Y SEGURIDAD VIAL - COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA**

