

## INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 010-2023

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

**Proponente:** Mgs. Wilson Merino Rivadeneira en calidad de Concejal Metropolitano.

**Nombre del Proyecto:** "ORDENANZA PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL COMO EJE ESTRUCTURADOR DE LA MOVILIDAD DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"

### I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

**1.1.** Mediante oficio CMSEC-046 de 30 de noviembre de 2023, la Coordinación Coalición Movilidad Segura, puso en conocimiento del Concejal Metropolitano, Wilson Merino, una propuesta de modelo de ordenanza para la gestión de la seguridad vial, con la cual se busca generar una política pública para la reducción de siniestros viales dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

**1.2.** Con oficio Nro. GADDMQ-DC-MRWE-2023-0411-O de 07 de diciembre de 2023, el Mgs. Wilson Merino Rivadeneira, en su calidad de Concejal Metropolitano, remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de "Ordenanza para la gestión de la seguridad vial como eje estructurador de la movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito".

**1.3.** Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4960-O de 07 de diciembre de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, solicitó a esta Procuraduría Metropolitana se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

**1.4.** Con estos antecedentes, el objetivo de este "Informe Jurídico No Vinculante" es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

### II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría Jurídica es competente para emitir este Informe No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza No. 063-2023 que reformo el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante Ordenanza 063-2023), en función de lo dispuesto en la Resolución No. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme consta del oficio Nro. 013/FAS de 05 de diciembre de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y lo señalado en el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

### III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 de la Ordenanza 0693-2023, señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente;

(iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de “ORDENANZA PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL COMO EJE ESTRUCTURADOR DE LA MOVILIDAD DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, se puede observar lo siguiente:

**3.1.** En la “**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**” el proyecto aborda que: “(...) de acuerdo con la información de la ANT, en 2022, el 74,2% de los siniestros de tránsito registrados en el DMQ se produjeron en vías ubicadas dentro del límite urbano. Además, según los datos del INEC para 2022, el exceso de velocidad se mantiene como la causa principal de siniestros, con el 29,3%, un incremento de 4,4 puntos porcentuales con respecto al 2021 (24,7%). Las tres causas principales que siguen fueron: no respetar las señales de tránsito, con un 18,2%; la impericia o imprudencia del conductor, que alcanzó el 17,3%; y, finalmente, el estar bajo los efectos del alcohol o drogas, con un 12,6%. En conjunto, representaron el 77,4% de los siniestros de tránsito en el DMQ, una proporción similar a la que se registra desde 2019. Los registros de la Agencia Nacional de Tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito durante el año 2022, se registraron un total de 3.394 siniestros de tránsito, resultando en 2.125 personas lesionadas siendo la mayoría hombres 70,8%; y la pérdida inmediata de 292 vidas. Esta cifra se traduce en una tasa de 10,2 fallecimientos por cada 100,000 habitantes en la ciudad (aumentó 1 punto en relación a 2021). El 37,7% de los siniestros mortales tuvo como causa probable el exceso de velocidad, seguido por la imprudencia o impericia al conducir, 24,7% (juntos suman el 62,4%)”.

Tanto la Organización Panamericana de la Salud con su plan denominado “seguridad vial”: como la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de su Plan de Acción para la Seguridad Vial 2021-2030, adoptaron resoluciones cuyo objetivo fundamental es reducir a la mitad el número de muertes y lesiones por siniestros de tránsito para el año 2030.

En base a lo establecido se considera necesario prevenir y disminuir sistemática y sostenidamente los siniestros de tránsito, consecuentemente el índice estadístico de mortalidad, morbilidad y discapacidad de las personas causados por éstos, garantizando una movilidad segura a todos los ciudadanos, a través de un plan de seguridad vial.

**3.2.** Los “**CONSIDERANDOS**” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para emitir la ORDENANZA, cuyo fin es la implementación de la SEGURIDAD VIAL COMO EJE ESTRUCTURADOR DE LA MOVILIDAD DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, con base en la exposición de motivos.

**3.3.** El proyecto presenta diez y siete (17) artículos, que se resumen de la siguiente manera:

El objetivo de esta ordenanza es, incorporar como política pública municipal, la gestión de la Seguridad Vial como eje estructurador de la movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito, que comprende la gestión de la movilidad, del transporte terrestre y tránsito, así como la provisión de infraestructura vial segura y la promoción de usuarios viales seguros.

La finalidad de la Ordenanza es determinar las acciones específicas que deberá realizar el área competente dentro de la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado, para prevenir y disminuir sistemática y sostenidamente los siniestros de tránsito y sus consecuencias, buscando garantizar una movilidad segura.

Para el cumplimiento de este fin, se creará la Unidad de Seguridad Vial, dentro de la Secretaría de Movilidad, específicamente en la Dirección de Políticas y Planeamiento de la Movilidad, Unidad que conforme a las competencias establecidas en la ordenanza, coordinará el trabajo de la Agencia Metropolitana de Tránsito, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros, la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, Sistema Integrado ECU911 y otras.

Para la ejecución de la Seguridad Vial se elaborarán reglamentos técnicos, manuales y normativa complementaria que tenga relación con la ejecución de las competencias de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, buscando la protección de la vida de todos los ciudadanos en su interacción con el sistema vial, bajo el enfoque del Sistema Seguro, normativa que elaborará la Unidad de Seguridad Vial que se creará para el efecto.

Se señala además que, los conceptos para incorporar, en caso de no estar previstos en la normativa vigente a la fecha, se elaborarán tomando como referencia las buenas prácticas internacionales, así como propuestas respaldadas por las diferentes organizaciones de reconocimiento nacional e internacional, entre ellas las generadas por la Organización Mundial de la Salud- OMS, Global Designing Cities Initiatives – GDCCI, International Road Assessment Programme – IRAP, Global Road Safety Partnership GRSP, entre otros.

Se indica que el Plan de Seguridad Vial Metropolitano, se establecerá en un plazo no mayor a 180 días hábiles.

Entre sus objetivos se menciona que, se contará con normas técnicas mínimas de infraestructura orientada a la seguridad de peatones, ciclistas, biciusuarios, motociclistas y usuarios de vehículos de micromovilidad, usuarios de transporte público, operadores de carga liviana, carga pesada o mixta, entre otros; incorporando dentro de los procesos de planificación, diseño, construcción y gestión de la infraestructura necesaria para la movilidad (vías, mobiliario urbano, sistemas de semaforización, Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS), señalización horizontal y vertical, entre otros); además se generará programas permanentes para capacitar y concientizar a los distintos usuarios del sistema vial, buscando conductas de respeto a la normativa local y nacional, a favor de la reducción de siniestros viales.

Se generarán diversos programas como son: control en las vías a favor de la reducción de los siniestros de tránsito dentro del perímetro urbano; programa de Gestión de Velocidades dentro de su circunscripción territorial; protocolos de respuestas tras un siniestro de tránsito, buscando la reducción de los tiempos de respuesta; creación de un comité interinstitucional conformado por el ECU 911, Secretaría de Salud, Patronato Municipal, Secretaría de Inclusión Social y otras entidades mediante el cual se establecerá los programas, lineamientos y protocolos para la atención integral a víctimas de siniestros de tránsito; además de la elaboración de varias normativas complementarias.

**3.4.** El proyecto contiene: dos (2) Disposiciones Finales, donde se establece que la Secretaría General publicará la Ordenanza en la gaceta municipal y en el registro oficial, entrando en vigencia a partir de su aprobación.

**3.5.** El proyecto pretende a través de la Seguridad Vial establecer un eje estructurador de la movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Este Plan de Seguridad Vial se refiere a una sola materia.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

##### 4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1 La Constitución de la República del Ecuador, establece en sus artículos 238, 240 que:

*“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

*“Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias”.*

4.1.2. Acorde a lo establecido en los artículos 253, 254, y 266 que señalan:

*“Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular; entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.*

*Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.*

*Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.*

*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”.*

4.1.3. En ese sentido, de conformidad con el número 3 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, que expresamente señala:

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: “(...) 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana”.*

4.1.4. De igual manera el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía, Descentralización (COOTAD) en aplicación a lo dispuesto en los artículos 54, 55 y 130 señala:

*Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal; n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación técnica profesional del ente rector de la seguridad ciudadana y orden público y de la Policía Nacional, y con los aportes de la comunidad, organizaciones barriales, la academia y otros organismos relacionados con la seguridad ciudadana, para formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados, sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana.(...)*

*Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;*

*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.*

**4.1.5.** Entre las competencias que tiene el Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra la elaboración y ejecución del plan metropolitano de desarrollo de ordenamiento territorial y las políticas públicas.

**4.1.6.** Entre las competencias, les corresponde a los gobiernos municipales, planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte público dentro de su territorio cantonal, en el marco del PMDOT y demás planes. En concordancia con lo señalado en, los artículos 30.2, 30.3 y 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) que expresamente señalan:

*“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.*

*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.- Atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, metropolitanos y municipales.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados*



*Regionales, metropolitanos y municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, tendrán las atribuciones de conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre, dentro de su jurisdicción, con observación de lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y 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”.*

**4.1.7.** Mediante Resolución No. 006- CNC-2012 del 26 de abril de 2012, el Consejo Nacional de Competencias, transfirió 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.

**4.1.8** Mediante Resolución No. 006-CNC-2012, se establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, cualquiera sea el modelo de gestión asignado, les corresponde ejercer las facultades y atribuciones de rectoría local, planificación local, regulación local, control local y gestión, para mejorar la movilidad en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo el principio de unidad nacional. Para emitir políticas lineamientos y directrices locales para el adecuado ejercicio de sus facultades, en materia de planificación, es facultad de los gobiernos, formular un plan de administración del tránsito, un plan operativo de tránsito, un plan maestro de transporte terrestre y un plan maestro de seguridad vial, debidamente articulados a la planificación nacional; y en lo que respecta a la potestad de regulación, les asiste la facultad de emitir la normativa local en la materia, al amparo de la regulación nacional.

**4.1.9.** En consecuencia, una de las atribuciones de este Distrito Metropolitano es emitir el plan de seguridad vial dentro de su circunscripción territorial.

**4.1.10.** En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas, el COOTAD en la letra a) del artículo 87 que señala:

*Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;; concomitante con lo establecido en el artículo 322, el cual señala: “Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos (...)”.*

**4.1.11.** En ese sentido, el proyecto remitido por la proponente señala que: es necesario prevenir y disminuir sistemática y sostenidamente los siniestros de tránsito, consecuentemente el índice estadístico de mortalidad, morbilidad y discapacidad de las personas causados por estos, y para garantizar una movilidad segura a todos los ciudadanos, se lo realizará a través de un plan de seguridad vial.

Para lo cual se incluirá a partir del capítulo III del Título XII del Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la normativa relacionada y aplicable a la gestión de la Seguridad Vial como un eje estructurador de la movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito, que comprende la gestión de la movilidad, del transporte terrestre y tránsito, así como la provisión de infraestructura vial segura y la promoción de usuarios viales seguros, entre otros.

Este Plan de Seguridad Vial, será de aplicación dentro de la circunscripción territorial correspondiente y, constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, la que debe normar el Concejo Metropolitano mediante la expedición de una ordenanza.

En relación a lo señalado en el artículo 6 del proyecto de Ordenanza, se sugiere revisar la pertinencia de la creación de la Unidad de Seguridad Vial, ya que conforme la reestructuración orgánica funcional vigente, esta unidad administrativa no se encuentra creada.

Respecto, al último inciso del artículo 5 del Proyecto propuesto, es necesario verificar el alcance a fin de observar las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

Adicionalmente es menester que se requiera los informes técnicos pertinentes a la Secretaría de Movilidad para que en el ámbito de sus competencias puedan pronunciarse respecto de la viabilidad del presente Proyecto.

## **V. PRONUNCIAMIENTO**

**5.1.** Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano de Quito debatir la “ORDENANZA PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL COMO EJE ESTRUCTURADOR DE LA MOVILIDAD DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

**5.2.** De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias del Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico para lo cual, esta Procuraduría emite informe no vinculante, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 67.57 de la Ordenanza 063-2023, y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización (COTAD) y en el Código Municipal.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se puede considerar vinculante, así tampoco se refiere a aspectos técnicos, ni a aquellos inherentes a las competencias de la dependencia que emitió el informe correspondiente, mismo que es de exclusiva responsabilidad del área que lo generó.



Con sentimientos de distinguida consideración y estima.

Atentamente,

Mgs. Paola Crespo Enríquez  
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DE QUITO