

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 011-2024

Quito, D.M., 29 de febrero de 2024

Proponente: Mgs. María Fernanda Racines Corredores, Concejala Metropolitana.

Nombre del Proyecto: “ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.2 DE LA MOVILIDAD, TÍTULO I DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, CAPÍTULO VII DEL TITULO HABILITANTE, ARTÍCULO 2955; Y, TÍTULO IV DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I, SECCIÓN V, DEL PERMISO DE OPERACIÓN Y DE LAS HABILITACIONES OPERACIONALES ARTÍCULO 3049, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA METROPOLITANA 005-2019 SANCIONADA EL 29 DE AGOSTO DE 2019.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1 Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-RCMF-2024-0081-O de 20 de febrero de 2024, la magíster María Fernanda Racines Corredores, Concejala Metropolitana de Quito, remitió a la Secretaria General del Concejo Metropolitano, el Proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.2 DE LA MOVILIDAD, TÍTULO I DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, CAPÍTULO VII DEL TITULO HABILITANTE, ARTÍCULO 2955; Y, TÍTULO IV DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I, SECCIÓN V, DEL PERMISO DE OPERACIÓN Y DE LAS HABILITACIONES OPERACIONALES ARTÍCULO 3049, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA METROPOLITANA 005-2019 SANCIONADA EL 29 DE AGOSTO DE 2019 y solicitó que una vez sea este calificado se remita a la Comisión de Movilidad.

1.2 Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0472-O de 21 de febrero de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana, el memorando No. GADDMQ-DC-RCMF-2024-0081-O de 20 de febrero de 2024, que contiene el Proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.2 DE LA MOVILIDAD, TÍTULO I DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, CAPÍTULO VII DEL TÍTULO HABILITANTE, ARTÍCULO 2955; Y, TÍTULO IV DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I, SECCIÓN V, DEL PERMISO DE OPERACIÓN Y DE LAS HABILITACIONES OPERACIONALES ARTÍCULO 3049, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA METROPOLITANA 005-2019 solicitando cumplir con lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a su calificación.

1.3 Con estos antecedentes, la Procuraduría Metropolitana emite el presente “Informe Jurídico No Vinculante” en el cual se realiza el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe “No Vinculante”, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza Nro. 063-2023 que reformó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. 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 del Código Municipal 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 amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

De la revisión del “PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.2 DE LA MOVILIDAD, TÍTULO I DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, CAPÍTULO VII DEL TÍTULO HABILITANTE, ARTÍCULO 2955; Y, TÍTULO IV DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I, SECCIÓN V, DEL PERMISO DE OPERACIÓN Y DE LAS HABILITACIONES OPERACIONALES ARTÍCULO 3049, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA METROPOLITANA 005-2019 SANCIONADA EL 29 DE AGOSTO DE 2019”, se puede determinar lo siguiente:

3.1. En la “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS” se señala que el proyecto busca solucionar la situación jurídica de los aplicantes que participaron en el año 2017 y que han cumplido con los requisitos establecidos en la Ordenanza Metropolitana Nro. 0177 de 18 de julio de 2017 y sus reformas.

3.2. Dentro de los “CONSIDERANDOS” del proyecto de ordenanza se ha delineado las competencias de este Distrito Metropolitano, conforme se establece en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD); La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y demás normativa aplicable. 3.2.1. Se ha verificado dentro de los considerandos, la aplicación al orden jerárquico de las normas citadas conforme lo establece el artículo 425 de la Constitución de la República.

3.3. El proyecto de Ordenanza Metropolitana está estructurado por dos artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final, que reforman a los artículos 2955 y 3049 del Código Municipal y el artículo 1 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 005-2019 sancionada el 29 de agosto de 2019.

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. El Proyecto de Ordenanza se sustenta en los principios establecidos en la Constitución, la que, en su artículo 238 señala que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se regirán por los principios de: *“solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”*.

4.1.2. Adicionalmente, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados; y, señala que: *“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. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”*.

4.1.3. Así también, el artículo 426 de la Constitución dispone: **“Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.**

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. (...)”. *Negrilla añadida*

De igual manera, la competencia legislativa atribuida al Concejo Metropolitano, también se encuentra sustentada en lo señalado en el artículo 87, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que expresamente indica: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;”.

4.1.4. En este orden de ideas, según lo establecido en el literal, q) del artículo 84 del COOTAD, entre las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano, se encuentra la facultad de: “q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio”.

4.1.5. La LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, dispone: “Art. 75.- Títulos habilitantes otorgados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. - Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro de su jurisdicción y en el ámbito de su competencia, otorgar los siguientes títulos habilitantes, según corresponda: a) Contratos de Operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, dentro del ámbito intracantonal.”.

4.1.6. El Consejo Nacional de Competencias, mediante Resolución Nro. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, resolvió en el artículo 1, transferir la competencia para planificar, regular

y controlar el tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país.

4.1.7. Conforme lo establecido en las disposiciones señaladas, se determina que el proyecto de "ORDENANZA REFORMATIVA DEL LIBRO IV.2 DE LA MOVILIDAD, TÍTULO I DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, CAPÍTULO VII DEL TÍTULO HABILITANTE, ARTÍCULO 2955; Y, TÍTULO IV DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I, SECCIÓN V, DEL PERMISO DE OPERACIÓN Y DE LAS HABILITACIONES OPERACIONALES ARTÍCULO 3049, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA METROPOLITANA 005-2019 SANCIONADA EL 29 DE AGOSTO DE 2019", constituye una competencia de carácter constitucional y legal contemplada en la legislación, asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

El primer inciso del artículo 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, dispone: *"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. (...)"*.

En concordancia, el artículo 30 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, establece: *"Las ordenanzas que expidan los GADs en el ejercicio de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, guardarán armonía con las políticas emitidas por el Ministerio del sector, y se enmarcarán en las disposiciones de carácter nacional emanadas de la ANT. Para tales efectos, las ordenanzas que se expidieren deberán ser comunicadas a la ANT inmediatamente luego de su aprobación, para el control correspondiente. (...)"*.

De otra parte, el artículo 30.5, literal v) de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, dispone: *"(...) v) Expedir las ordenanzas necesarias que permitan planificar, regular, gestionar y controlar la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, de acuerdo con su modelo de gestión previo informe favorable de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; (...)"*.
negrillas añadidas

De las disposiciones normativas citadas se determina que existe una evidente contradicción, respecto de la obligatoriedad de informar a la ANT como ente de regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial frente a la necesidad de obtener un informe previo favorable respecto de la viabilidad en la expedición de las ordenanzas cuya

competencia corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados, en virtud de lo establecido en el numeral 6 del artículo 264 de la Constitución.

En consecuencia, si bien, la reforma propuesta en el proyecto de ordenanza es compatible con las competencias establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su Reglamento General de aplicación, la Resolución del Consejo Nacional de Competencias Nro. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, y el actual Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; asumimos la interpretación contenida en el numeral 6 del artículo 264 y artículo 426 de la Constitución y sugerimos iniciar las acciones constitucionales correspondientes.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. En base a lo establecido en las disposiciones legales citadas se determina que el proyecto de ordenanza es jurídicamente viable.

En consecuencia, esta Procuraduría emite Viabilidad Jurídica No Vinculante y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

5.2. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) del artículo 87 del COOTAD; en concordancia con lo señalado en el número 1) del artículo 8 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir el "ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.2 DE LA MOVILIDAD, TÍTULO I DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, CAPÍTULO VII DEL TITULO HABILITANTE, ARTÍCULO 2955; Y, TÍTULO IV DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I, SECCIÓN V, DEL PERMISO DE OPERACIÓN Y DE LAS HABILITACIONES OPERACIONALES ARTÍCULO 3049, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA METROPOLITANA 005-2019 SANCIONADA EL 29 DE AGOSTO DE 2019".

5.3. Finalmente, conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 005-2019 de 29 de agosto de 2019, que determina: *"Informe final de cierre definitivo del proceso.- Cumplido el término previsto en el artículo 1 de la presente Ordenanza, la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, entregará en un término no mayor a diez días, a la Secretaría de Movilidad, un informe final de cierre del proceso de asignación de cupos de taxi, que incluirá, al menos, lo siguiente: el número de beneficiados con informes favorables de idoneidad; el número de incremento de cupos otorgados a las operadoras existentes; el detalle de las operadoras nuevas que se constituyeron, con la identificación de sus representantes legales, números de habilitaciones concedidas y su permiso de operación; e, identificación de los prestadores del servicio, operadora a la que pertenece y placa del vehículo habilitado; además de la información que identifique a los solicitantes que fueron excluidos del proceso y las razones que motivaron esta decisión. Recibido el informe, la Secretaría de Movilidad remitirá el mismo al Concejo Metropolitano para su conocimiento."*



Es menester que una vez que se cierre definitivamente el proceso contenido en la Ordenanza indicada se observe el procedimiento contemplado en el artículo que antecede.

5.4. Las observaciones realizadas al proyecto de resolución han sido incorporadas en el archivo adjunto.

5.5. Este informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de ordenanza analizado.

5.6. Finalmente, es necesario que se soliciten los informes técnicos correspondientes a las dependencias que se involucrarán en el ámbito de aplicación de la presente propuesta.

Atentamente,

Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ