



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE
Nro.- 001-2023

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2023

Proponente: Concejala María Fernanda Racines Corredores.

Nombre del Proyecto: *“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA LAS NORMAS PARA REGULAR EL USO DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METRO DE QUITO”.*

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. La señora Concejala María Fernanda Racines Corredores remite mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-RCMF-2023-0356-O de 10 de noviembre de 2023, a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de *“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA LAS NORMAS PARA REGULAR EL USO DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METRO DE QUITO”.*

1.2. La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4697-O de 12 de noviembre de 2023 solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

1.3. 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 General es competente para emitir este Informe Jurídico No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme el número 1) del oficio Nro. 008/FAS, de 24 de julio de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, además del 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 los requisitos que deben contener los proyectos de ordenanzas siendo éstos: (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 METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA LAS NORMAS PARA REGULAR EL USO DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METRO DE QUITO”*, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la relevancia del subsistema de transporte “Metro de Quito” como el proyecto de transporte masivo de pasajeros más moderno del Ecuador y de la región. La operación comercial generará un salto cualitativo en la vida de los habitantes de Quito, en el desarrollo social, urbano y económico de la ciudad Capital y del país, al tiempo de constituirse en la columna vertebral del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Metropolitano de Quito.

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para emitir las normas que regulan el uso del subsistema de transporte público “Metro de Quito”, con base a los argumentos de la exposición de motivos antes señalada.

3.3. El proyecto presenta treinta y ocho (38) artículos distribuidos en seis (6) secciones bajo el siguiente detalle:

3.3.1. “DE LAS GENERALIDADES DEL SUBSISTEMA”, con los siguientes párrafos: (i) “OBJETO, ÁMBITO Y DEFINICIONES”; y, (ii) “DEL CONTRATO DE SERVICIO DE TRANSPORTE, AUTORIDAD Y EVENTOS EXCEPCIONALES”.

3.3.2. “ACTORES DEL SUBSISTEMA”, con los siguientes párrafos: (i) “DEL METRO DE QUITO”; y, (ii) “DE LOS USUARIOS Y VISITANTES”. Un elemento importante de este último párrafo es el instituir deberes, derechos y prohibiciones de los actores.

3.3.3. “DEL TRANSPORTE DE ANIMALES Y BICILETAS/VEHÍCULOS DE MICROMOVILIDAD”, con los siguientes párrafos: (i) “DEL TRANSPORTE DE ANIMALES”; y, (ii) “DEL TRANSPORTE DE BICICLETAS Y VEHÍCULOS DE MICROMOVILIDAD”.

3.3.4. “DE LOS MEDIOS DE PAGO”.

3.3.5. “DE LOS RECLAMOS”, en el artículo 27 del proyecto de ordenanza se señala que:



“La Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito o quien haga sus veces, deberá procesar y atender los reclamos administrativos conforme lo determina el Código Orgánico Administrativo”.

3.3.6. “DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO”, en el cual se estima la participación de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito y la Agencia Metropolitana de Control para el “procedimiento administrativo sancionador” previsto en el Código Orgánico Administrativo.

3.4. El proyecto contiene, además: (i) dos (2) Disposiciones Generales; (ii) cuatro (4) Disposiciones Reformatorias; y, (iii) una Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende emitir normas para regular el uso del subsistema de transporte público “Metro de Quito” el cual aborda “una materia”. No obstante, para su ejecución se reforman disposiciones de otros libros dentro del Código Municipal.

3.6. Es importante señalar que el objeto del proyecto de Ordenanza remitido, regula las condiciones generales de la prestación y operación del servicio de transporte de pasajeros en el subsistema Metro de Quito, mediante las medidas y condiciones de seguridad, de convivencia, de cultura ciudadana aplicadas a la estadía, circulación y uso de la infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) del Distrito Metropolitano de Quito.

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 enmarca en los principios que rigen el ejercicio de los derechos, consagrados en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), así como sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria, reconocidos en el artículo 35 de la norma *ut supra*, con la finalidad de brindar un servicio público de calidad con eficiencia, eficacia y buen trato, y proporcionar a los usuarios información adecuada y veraz sobre su contenido y características en concordancia con lo establecido en el artículo 66, número 25 de la Constitución.

4.1.2. En concordancia, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.



En este sentido, la prestación de un servicio público por cualquiera de los órganos previstos en el artículo 225 de la Constitución deberá proferir la calidad de sus servicios para cuyo efecto el órgano responsable y competente seguirá las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico.

4.1.3. En consecuencia, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados y señala en su artículo 266 que: *“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”*.

4.1.4. El artículo 264 número 6 de la Constitución determina como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal: *“Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”*, disposición que de forma concordante se encuentra recogida en el artículo 55 letra f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el artículo 84 letra q) de la norma *ibídem*.

De igual forma, el artículo 130 del COOTAD señala: *“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. (...)”*.

Por lo tanto, de conformidad con las disposiciones legales citadas, el Concejo Metropolitano es el órgano competente para regular y planificar el tránsito, el transporte y la seguridad vial en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

4.1.5. El artículo 394 de la Constitución prevé que: *“El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias”*.

4.1.6. En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas, el COOTAD en la letra a) del artículo 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 acuerdo con las normas precedentes se determina que la **planificación, regulación y control del transporte**, dentro de la circunscripción territorial



correspondiente, constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, por lo cual le corresponde al Concejo Metropolitano normar esta materia mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

4.1.7. El proyecto remitido por la proponente establece lo siguiente:

“El subsistema de transporte Metro de Quito constituye el proyecto de transporte masivo de pasajeros más moderno del Ecuador y de la región. Su entrada en operación comercial en el mes de diciembre de 2023 generará un salto cualitativo en la vida de los habitantes de Quito, en el desarrollo social, urbano y económico de la ciudad Capital y del país, al tiempo de constituirse en la columna vertebral del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Metropolitano de Quito.

El subsistema Metro de Quito está compuesto por la una línea de 22 kilómetros que recorre la ciudad desde Quitumbe a El Labrador, 18 trenes eléctricos con una capacidad por tren de 1230 usuarios, 15 estaciones, entre ellas 5 terminales multimodales (Quitumbe Recreo, Magdalena, Universidad Central y el Labrador). La inversión realizada hasta esta fecha supera los 2100 millones de dólares americanos.

El inicio de la operación comercial del Metro de Quito demanda que todos los actores relacionados, entre los que se cuentan los usuarios, el Concejo Metropolitano, unidades administrativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas, agencias y demás entidades que forman parte del GADDMQ, cuenten con normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, que regulen las condiciones generales de la prestación y operación del servicio de transporte de pasajeros en el subsistema Metro de Quito, mediante las medidas y condiciones de seguridad, de convivencia, de cultura ciudadana aplicadas a la estadía, circulación y uso de la infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) del Distrito Metropolitano de Quito”.

4.1.8. En consecuencia, conforme el régimen de competencias enunciado y al tenor del artículo 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) letras c) y h) se establecen como competencias de los distritos metropolitanos: **“(…) 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; (…)** h) **Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes modalidades de servicio en su jurisdicción, según los análisis técnicos de los costos reales de operación, de conformidad con las políticas establecidas por el Ministerio del Sector (…)**”. (énfasis fuera de texto original)

Adicionalmente, el artículo 55 de la LOTTTSV define al “transporte público” como: *“(...) un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio (...)”*.

Por lo tanto, el proyecto de ordenanza se enmarca dentro de las atribuciones descritas para este Distrito Metropolitano, respecto a la facultad de controlar y establecer los aspectos y características que deberá guardar el servicio de transporte público.

4.1.9. En el marco de la normativa municipal, el artículo 2907 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal) concibe al Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros como: *“(...) 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 promover a sus vecinos, vecinas y visitantes, por gestión directa o delegada, el servicio de transporte público colectivo y/o masivo de pasajeros (...)”*, que de conformidad con el artículo 2909 de la norma *ut supra*, se organiza en cuatro subsistemas, incluido el subsistema de transporte masivo de pasajeros denominado “Metro de Quito”.

En ese sentido, el artículo 3242 del Código Municipal dispone: *“(...) 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 (...)”*.

4.1.10. La proponente señala en el proyecto de Ordenanza lo siguiente:

“A la par de establecer garantías y derechos de los usuarios y demás actores del subsistema Metro de Quito, es necesario regular también sus obligaciones, prohibiciones y establecer un régimen administrativo sancionatorio para los casos de inobservancia de la normativa contenida en la ordenanza, de modo que sea posible garantizar a la ciudadanía su seguridad, preservar las condiciones de la infraestructura, mantener en el tiempo la inversión que la ciudad ha realizado a partir del correcto uso de la infraestructura, bienes e instalaciones que forman parte del subsistema Metro de Quito, como son las estaciones, sus accesos y material rodante.

Siendo el subsistema Metro de Quito, el primer sistema de transporte ferroviario pesado, tipo metro, por su naturaleza y características, que se ejecuta en el Distrito Metropolitano de Quito, y en el Ecuador, difiere de otros medios de transporte de pasajeros, al tratarse de un sistema totalmente subterráneo, con vías exclusivas que no interactúan con otros medios o actores del transporte público de superficie, lo que motiva y justifica la necesidad de expedir la presente Ordenanza”.



Al tratarse de una propuesta que norma la convivencia entre los actores del sistema de transporte Metro de Quito, en el referido proyectos se incluyen disposiciones sobre la determinación de infracciones y sus correspondientes sanciones, las cuales seguirán los procedimientos previstos en el Código Orgánico Administrativo; así mismo se prevé la remisión a los órganos jurisdiccionales en los casos en que las conductas estén tipificadas en el Código Orgánico Integral Penal, y demás normativa legal aplicable.

En resumen, conforme lo señala el proyecto de ordenanza, el inicio de la operación comercial del Metro de Quito demanda que todos los actores relacionados cuenten con normas que regulen las condiciones generales de la prestación y operación del servicio de transporte de pasajeros en el subsistema Metro de Quito, en relación al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) del Distrito Metropolitano de Quito; por lo que, los artículos del proyecto de ordenanza analizados no contravienen disposiciones constitucionales ni legales, respecto de la temática que trata el referido proyecto materia de este informe.

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

4.2.1. El artículo 67.50 del Código Municipal dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

4.2.2. El proyecto de ordenanza modificaría el Libro IV.2 “DE LA MOVILIDAD” del Código Municipal, al incluir seis Secciones al Capítulo IV “DE LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN EL DISTRITO METROPOLITANO”, del Título I “DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS”.

4.2.3. Adicionalmente, el proyecto prevé disposiciones reformatorias que afectarían el contenido del Libro III.3, Título II “DE LA TRABAJADORA Y EL TRABAJADOR AUTÓNOMO”, específicamente, el numeral 5) del artículo 1343, el numeral 6) del artículo 1347, el artículo 1348; y el párrafo segundo del artículo 1351 del Código Municipal.

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 con el número 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; así como con los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo



Metropolitano debatir la *“ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA LAS NORMAS PARA REGULAR EL USO DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METRO 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 de este Distrito Metropolitano, y guarda conformidad con las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para lo cual esta Procuraduría emite el informe de viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para que continúe 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.

El presente informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado.

Atentamente,

Mgs. Diego Fernando Pereira Orellana
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ