



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

CONSIDERANDO:

- Que** de conformidad con el artículo 87 de la Constitución, se pueden *“ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”*;
- Que** el artículo 240 de la Constitución de República del Ecuador, establece: *“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. (...)”*;
- Que** la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264 numeral 6, determina: *“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.”*;
- Que** la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 266, determina: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables a los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias (...)”*;
- Que** la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 313, determina: *“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.”*;



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

- Que** la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 326 numeral 15, determina: *“El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.”;*
- Que** la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 340, determina: *“El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, habitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”;*
- Que** el literal f) del artículo 54 del COOTAD, establece que, una de las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal es *“ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente (...);*
- Que** el literal l) del artículo 54 del COOTAD, establece que, una de las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal es *“Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno (...);*
- Que** el literal t) del artículo 57 del COOTAD, establece que es atribución del Concejo Municipal el *“Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;*



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

- Que** los literales a) y d) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en adelante, "COOTAD", establecen como atribuciones del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- Que** el artículo 323 del COOTAD establece: *"Aprobación de otros actos normativos.- El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello. (...)";*
- Que** el COOTAD, en su artículo 323, dispone que: *"El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir, además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate (...)";*
- Que** el artículo 6 de la LOGJCC establece que la finalidad de las medidas cautelares es *"prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho"*; y, el artículo 26 de la misma ley, prevé que las medidas cautelares *"tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos"*;
- Que** el artículo 23 de la LOGJCC regula el abuso del derecho en materia de garantías jurisdiccionales, en los siguientes términos: *"Art. 23.-Abuso del derecho. - La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código*



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”;

- Que** el artículo 26 del COFJ dispone: “Art. 26.- PRINCIPIO DE BUENA FE Y LEALTAD PROCESAL. - En los procesos judiciales las juezas y jueces exigirán a las partes y a sus abogadas o abogados que observen una conducta de respeto recíproco e intervención ética, teniendo el deber de actuar con buena fe y lealtad. Se sancionará especialmente la prueba deformada, todo modo de abuso del derecho, el empleo de artimañas y procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis. La parte procesal y su defensora o defensor que indujeren a engaño al juzgador serán sancionados de conformidad con la ley.;
- Que** el artículo 346 del COIP dispone: “Paralización de un servicio público. - La persona que impida, entorpezca o paralice la normal prestación de un servicio público o se resista violentamente al restablecimiento del mismo; o, se tome por fuerza un edificio o instalación pública, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años;
- Que** la Corte Constitucional en la sentencia No. 0061-12-IS/19 expresamente advirtió que las medidas cautelares no tienen por propósito analizar vulneraciones de derechos, ni disponer medidas de reparación de estos -como solicita el accionante-, pues no es una garantía de conocimiento: “...no es una sentencia ni un dictamen constitucional pues no tiene por objeto la declaración de vulneraciones a derechos constitucionales ni la declaratoria de inconstitucionalidades ni tampoco ordenar medidas de reparación más bien su naturaleza es ser provisionales, revocables, no son una acción o garantía de conocimiento ni constituyen juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada...”;
- Que** en ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “este tipo de garantías (medidas cautelares autónomas) por su naturaleza, no constituye una decisión definitiva, ya que es un mecanismo autónomo, temporal y mutable (...)” y que, en ningún caso, una medida cautelar puede implicar un pronunciamiento de fondo o generar el efecto propio de una sentencia;
- Que** de conformidad con la **sentencia No. 2231-22-JP/23** dictada por la Corte Constitucional, para que opere el abuso del derecho se requiere la concurrencia de los elementos que se explican a continuación: “5. *¿La conducta de los peticionarios y su abogado defensor*



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

constituye un abuso del derecho a accionar? 68. El artículo 23 de la LOGJCC regula el abuso del derecho en materia de garantías jurisdiccionales, en los siguientes términos: Art. 23.- Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura. 69. De esta disposición normativa se desprende que, para que exista abuso del derecho, deben verificarse los siguientes elementos: 1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales. 2. La conducta, que puede consistir en: 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o, **2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.** 70. La consecuencia jurídica de la verificación de la conducta 2.1 es que la jueza o juez constitucional pueda ejercer las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ. En caso de verificar las conductas 2.2 y 2.3, también corresponde que la jueza o juez constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ, así como que disponga la imposición de las sanciones que sean pertinentes por parte del Consejo de la Judicatura. **Ello sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal del abogado o peticionario que haya incurrido en las conductas calificadas como abuso del derecho.** (el énfasis me pertenece);

- Que** a efecto de que se pueda conceder una petición de medidas cautelares, el juzgador debe verificar la concurrencia de los siguientes requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional: (i) derechos bajo amenaza de ser vulnerados o la vulneración de los mismos; (ii) inminencia; (iii) gravedad; y, (iv) verosimilitud;
- Que** la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021, de 13 de septiembre de 2021, que contiene el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en su acápite sobre “Movilidad pública sostenible del DMQ”, establece que “La primera



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

línea del Metro de Quito (PLMQ) es en la actualidad la más importante infraestructura de movilidad del cantón e incluso de la región, el proyecto se encuentra constituido por una línea subterránea de 21,6 km de longitud con 15 estaciones que constituirá la columna vertebral del SIT”;

Que mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 0237, discutida y aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito el 12 de abril de 2012 y, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito con fecha 27 de los mismos mes y año, se creó la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ), cuyo objeto principal es desarrollar, implementar y administrar el Subsistema de Transporte Público Metro de Quito;

Que el Metro de Quito constituye una obra emblemática para la ciudad y supondría un ícono de la movilidad en el país, al tratarse de una modalidad de servicio de transporte pionero en el Ecuador;

Que el 28 de noviembre de 2023, se presentó una acción constitucional de medida cautelar ante un juez de la Unidad Judicial Penal con Competencia en Infracciones Flagrantes, con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, con el objeto de paralizar el arranque de la operación del Metro de Quito prevista para el 01 de diciembre de 2023; y,

En ejercicio de las atribuciones previstas en los artículos 240 de la Constitución de la República; y, 87 literales a) y d) y Art. 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

RESUELVE:

Artículo 1.- Respalda las gestiones ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito tendientes a la entrada en operación del Subsistema Metropolitano del Metro de Quito a partir del 1 de diciembre de 2023, acciones que se encuentran enmarcadas en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

Artículo 2.- Exhortar a las autoridades del Consejo de la Judicatura que, en el evento de presentarse cualquier acción que vaya en detrimento del inicio de las operaciones del Metro de Quito y, por lo tanto, la paralización de un servicio público y la afectación del derecho a la movilidad de quienes habitamos en la Capital de la República, éstas sean resueltas precautelando el interés superior de la mayoría; se sancione el ejercicio abusivo de las garantías jurisdiccionales y los recursos de mala fe de aquellos que buscan boicotear la operación del proyecto estratégico más importante del país y de la ciudad.

Artículo 3.- Rechazar cualquier acción que busque retrasar el desarrollo, modernización y crecimiento de la Capital de la República y vulnerar los derechos de libre tránsito, movilidad digna, transporte eficiente y cuidado ambiental de todas y todos los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito.

Artículo 4.- Responsabilizar a los proponentes de acciones que obstaculicen al Metro de Quito por cualquier acto de paralización del servicio estratégico de transporte, así como de cualquier daño, perjuicio y afectación material y/o económica que dichas acciones pudieran provocar en contra de los intereses de la ciudad, su patrimonio e infraestructura.

Artículo 5.- Solicitar a las entidades nacionales competentes en materia de seguridad que se sirvan coordinar las acciones correspondientes con el fin de evitar cualquier intento de paralización del servicio público de transporte de la Primera Línea del Metro de Quito.

Artículo 6.- Disponer que la Procuraduría Metropolitana y al área jurídica de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, que, de presentarse, inicie las acciones legales que correspondan en contra de los sujetos que vulneren el derecho de libre movilidad y la suspensión del sector estratégico de transporte. Deberán mantener informado al Concejo Metropolitano de las acciones interpuestas.

Disposición Final. - La presente resolución entrará en vigencia a partir de su aprobación sin perjuicio de su publicación.

Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los treinta días del mes de noviembre del año dos mil veintitrés.

Alcaldía del Distrito Metropolitano. - Distrito Metropolitano de Quito, 30 de noviembre de 2023.



RESOLUCIÓN No. CDMQ-098-2023

Pabel Muñoz López

ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO, que la presente resolución fue discutida y aprobada en la sesión pública No. 036 Extraordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, el 30 de noviembre de 2023; y, suscrita por el señor Pabel Muñoz López, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 30 de noviembre de 2023.

Lo certifico. - Distrito Metropolitano de Quito, 30 de noviembre de 2023.

Dra. Lilibia Kivas Ordóñez

SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO