

INFORME LEGAL No. 019-2023

DIRECCIÓN / COORDINACIÓN	Coordinación Jurídica – Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad
RESPONSABLE	Mgs. Angélica Galiano
TEMA	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
FECHA	07 de diciembre de 2023

Referencia: "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".

Cúmpleme llevar a su consideración señora Secretaria, el presente informe en relación al requerimiento hecho mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1094-M, de 22 de noviembre de 2023, por la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano, sobre el "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"; sobre lo cual manifiesto:

1. –ANTECEDENTES. -

1.1. Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1094-M, de 22 de noviembre de 2023, por la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano, mediante el cual se indica: "(...) tengo a bien solicitar a ustedes se remita a la brevedad posible y para conocimiento de la Comisión en mención su informe técnico y jurídico sobre el 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".

1.2. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-2023-0520-M, suscrito por la señora Mgs. Carolina Andrade, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, en el cual solicita al Mgs. Ernesto Anzieta,

Director Metropolitano de Gestión de Seguridad Ciudadana: *“se remita el informe técnico y jurídico sobre el 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”, para dar cumplimiento con la petición generada por la Secretaría General de Concejo.”*

1.3. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGSC-2023-1111-M, de 06 de diciembre de 2023, suscrito por el Abg. Javier Borja, Director Metropolitano de Gestión de Seguridad Ciudadana, el cual en su parte pertinente señala: *“Por lo expuesto, me permito comunicar que desde el punto de vista técnico de seguridad no existen observaciones al respecto del texto en referencia, se considera que, el mismo constituye un gran aporte a la seguridad del Sistema Metro.*

2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA. -

2.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 11, numerales 8 y 9, reconoce como el más alto deber del Estado el respetar los derechos constitucionales y determina que el ejercicio de los derechos se regirá por principios y se desarrollará de manera progresiva a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas; correspondiendo al Estado, generar las condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio.

El artículo 35 establece cuales son los grupos de atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado;

El artículo 53 determina que las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras y poner en práctica sistemas de atención y reparación;

El artículo 66, numeral 25 reconoce el derecho a acceder a servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características;

El artículo 226 prevé que: *“(…) 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 (…)”*

El artículo 227, determina que: "(...) *La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, jerarquía, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (...)*";

El artículo 240 dispone 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 (...)*";

El artículo 264 establece las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, dentro de las cuales se encuentra contemplado en el numeral 6) la atribución de planificar, controlar y regular el tránsito y transporte terrestre dentro de la circunscripción cantonal.

2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El artículo 84 expresa que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

" n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres. (...)"

El artículo 140 expresa que son competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales el ejercicio de la gestión de riesgos: "(...) *La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley (...)*";

2.3. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

El artículo 3 determina que "(...) *el Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con tarifas socialmente justas (...)*"

El artículo 30.5 en los literales c), h) y k) establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales tendrán entre sus 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; (...) 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; (...) k) Supervisar la gestión operativa y técnica y sancionar a las operadoras de transporte terrestre y las entidades prestadoras de servicios de transporte que tengan el permiso de operación dentro de sus circunscripciones territoriales (...)*”

El artículo 47 determina que: “(...) *El transporte terrestre de personas animales o bienes responderá a las condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad, calidad, y tarifas equitativas (...)*”

El artículo 54 en los literales a), b), c) y d) señala que: “(...) *la prestación del servicio de transporte atenderá los siguientes aspectos: a) La protección y seguridad de los usuarios, incluida la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres, hombres, adultos mayores adolescentes, niñas y niños; b) La eficiencia en la prestación del servicio; c) La protección ambiental; d) La prevalencia del interés general por sobre el particular (...)*”

El artículo 55 determina que: “(...) *El transporte público se considera un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio. Las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación (...)*”

El artículo 65 señala que: “(...) *El servicio de transporte público comprende los siguientes ámbitos de operación: intracantonal, interprovincial, intrarregional, intraprovincial e internacional (...)*”; en armonía con lo dispuesto en el artículo 66 *ibidem*, que define al servicio de transporte público intracantonal, como aquel que opera dentro de los límites cantonales y por ende le corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la celebración de los contratos de operación correspondientes.

El artículo 75 el literal a) señala que: *“(...) Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en el ámbito de su jurisdicción, otorgar los siguientes títulos habilitantes según corresponda: a) Contratos de Operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, para el ámbito intracantonal (...)”*

El artículo 76 establece que: *“(...) El contrato de operación para la prestación de servicios de transporte público de personas o bienes, es el título habilitante mediante el cual el Estado entrega a una persona jurídica que cumpla los requisitos legales, la facultad de establecer y prestar los servicios a los cuales se refiere la Ley; así como para el uso de rutas, frecuencias y vías públicas. El contrato de operación de servicio del transporte público se sujetará al procedimiento especial establecido en el Reglamento (...)”*

El artículo innumerado, incorporado luego del artículo 85B sobre la contratación de servicios de transporte terrestre dispone: *“(...) La contratación de un servicio de transporte terrestre es exclusivo de las operadoras debidamente autorizadas por el organismo de tránsito competente, al amparo de lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento General de aplicación y sus reglamentos específicos. Queda prohibida la contratación de servicios de transporte terrestre a personas naturales, así como, la contratación de quienes oferten el servicio sin el título habilitante respectivo (...)”*

El artículo 201 literales a), e) y f) determina que los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros tienen derecho a: *“a) Ser transportados con un adecuado nivel de servicio, pagando la tarifa correspondiente; (...) e) Que se respete las tarifas aprobadas, en especial la de los niños, estudiantes, adultos mayores de 65 años de edad y personas con discapacidad; y, f) Las demás señaladas en los reglamentos e instructivos (...)”*

2.4. Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

El artículo 60 numeral 1 determina que el servicio de transporte intracantonal es el que opera dentro de los límites cantonales, pudiendo ser un servicio urbano (entre parroquias urbanas), servicio rural (entre parroquias rurales) o servicio combinado (entre parroquias urbanas y rurales).

El artículo 66 determina que: *“Contrato de operación: es el título habilitante mediante el cual el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los requisitos legales y acorde al proyecto elaborado, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre público de personas en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento”*

El artículo 76 establece los requisitos mínimos que deben contener los contratos de operación.

2.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 2907 establece 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 (...)”*

El artículo 2909 señala que el Sistema Metropolitano de Transporte Público, se organiza en cuatro subsistemas: *“(...) a. Subsistema de transporte masivo de pasajeros, constituido por los elementos y/o componentes vinculados a las líneas del metro que, de conformidad con los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará "Metro de Quito" el subsistema de transporte masivo de pasajeros denominado "Metro de Quito". b. Subsistema de transporte colectivo de pasajeros en corredores viales exclusivos (bus rapid transit - BRT), constituido por los elementos y/o componentes vinculados con los corredores troncales y alimentadores que, definidos en los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará "Metrobús-Q". c. Subsistema de transporte colectivo en rutas y frecuencias, con sus elementos y/o componentes, definidos en los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará "Transporte Convencional". d. Subsistema de transporte público de pasajeros por cable, que comprende el servicio prestado a través de teleféricos, telecabinas desembragables, funiculares y otros medios similares que, de conformidad con los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará "Quito Cables (...)”*

El artículo 2914, numeral 1 señala como objetivo del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, la prestación de un servicio de óptima calidad al usuario

El artículo 2918 numeral 1 prevé que le corresponde a la Secretaría responsable de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, la determinación de las políticas aplicables al Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros;

El artículo 3242 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 (...)*”;

El artículo 4090 establece las siguiente competencias de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad en materia de Seguridad: “*Corresponde a la Secretaría responsable en materia de seguridad y gobernabilidad, como órgano de decisión estratégica: a. Formular, implementar y evaluar políticas de seguridad, convivencia ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos; y proponer al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana la planificación estratégica en la materia, para su respectiva aprobación; b. Dirigir las acciones de prevención, atención, protección, seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos; c. Fortalecer las acciones de prevención comunitaria con el apoyo y participación de la ciudadanía a través de la conformación de comités de seguridad y convivencia ciudadana o la organización comunitaria que hiciera sus veces; d. Fortalecer acciones de coordinación con los gobiernos comunitarios para organizar los temas de seguridad y convivencia ciudadana; e. Fortalecer acciones de prevención situacional a través del trabajo coordinado con las distintas empresas públicas y dependencias metropolitanas, así como del gobierno central, que desarrollen acciones para el mejoramiento del entorno que influya en la seguridad y gestión de riesgos; f. Impartir las directrices institucionales orientadas a la prevención, protección, atención, reparación y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación, con énfasis en la violencia de género, intrafamiliar y aquella cometida en perjuicio de los grupos de atención prioritaria y los grupos excluidos y/o vulnerables; g. Informar semestralmente o cuando se requiera a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, sobre las acciones desarrolladas en*

cumplimiento de la normativa contenida en este Título; y, h. Las demás que se le asignen mediante ordenanzas o resoluciones. (...)”

3. Pertinencia Técnica

De los antecedentes y normas jurídicas invocadas, se puede decir que, la ciudad de Quito a nivel geográfico es extensa; y, por ende, la normativa metropolitana establece un Sistema Metropolitano de Transporte Público. Dentro del mismo se establece el “*Subsistema de transporte masivo de pasajeros, constituido por los elementos y/o componentes vinculados a las líneas del metro que, de conformidad con los instrumentos de planificación expedidos por el Administrador o Administradora del Sistema, se hayan implementado o se llegaren a implementar. A este Subsistema, en adelante, se lo denominará "Metro de Quito" el subsistema de transporte masivo de pasajeros denominado "Metro de Quito"*” (Código Municipal, 2023, art. 2909 literal a)

Por otro lado, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, prevé un Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con niveles de actuación tanto interinstitucionales como institucionales. (Código Municipal, 2023 art. 4087) Dentro del componente institucional, se señala que la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad tiene varias atribuciones, entre las que consta: “*Fortalecer acciones de prevención situacional a través del trabajo coordinado con las distintas empresas públicas y dependencias metropolitanas, así como del gobierno central, que desarrollen acciones para el mejoramiento del entorno que influya en la seguridad y gestión de riesgos*” (Código Municipal, 2023, art. 4090 literal e)

Es así que, la propuesta de ordenanza está estructurada por 38 artículos, 2 disposiciones generales, 4 disposición reformatorias; y, 1 disposición final, proyecto que ha sido elaborado con la participación de varias entidades del sistema municipal, mismo que busca que se regule el uso Subsistema de Transporte Público Metro de Quito. Dentro de las competencias y facultades establecidas, no hay ninguna que contravenga las competencias de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, ni en general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de Seguridad. Asimismo, se evidencia que se han tomado en cuenta las garantías y derechos de las personas usuarias del sistema.

En tal sentido, mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGSC-2023-1111-M, de 06 de diciembre de 2023, suscrito por el Abg. Javier Borja, Director Metropolitano de Gestión de Seguridad Ciudadana, el cual en su parte pertinente señala: “*Por lo expuesto, me permito comunicar que desde el*

punto de vista técnico de seguridad no existen observaciones al respecto del texto en referencia, se considera que, el mismo constituye un gran aporte a la seguridad del Sistema Metro.”

Resulta entonces oportuno y de gran importancia, tomar en consideración lo expuesto desde la perspectiva técnica, de la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana; así como las observaciones jurídicas establecidas en el documento anexo a la presente. Se señala que, el proyecto de ordenanza es de interés general para asegurar el ejercicio y garantía de los derechos la ciudadanía dentro del Distrito Metropolitano de Quito, durante el uso del Sistema de Transporte Metro de Quito.

4. Criterio Jurídico. -

Por todo lo que se deja expuesto, esta Coordinación Jurídica considera que se deben revisar y acoger las recomendaciones realizadas al “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” en el documento adjunto a la presente, siendo que las mismas son pertinentes dentro del proyecto de ordenanza.

El presente pronunciamiento debe ser tomado como elemento de opinión o juicio y más no para la extinción o adquisición de un derecho.

Dejó así emitido el informe jurídico en torno a la propuesta de “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”.

<p>Elaborado por:</p>	<p>Abg. Cristina Escobar Técnico Legal.</p>	
<p>Aprobado por:</p>	<p>Mgs. Angélica Galiano Coordinadora Jurídica.</p>	