

OFICIO Nro. AMT-2018-1172
D.M. Quito, 08 de noviembre de 2018

2018-114919

Señor Abogado
Diego Cevallos Salgado
**SECRETARIO GENERAL
CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

quito SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
ALCALDÍA RECEPCIÓN

Fecha: **16 NOV 2018** Hora **8:42**

Señor Doctor
Gianni Frixone
Procurador Metropolitano
**PROCURADURIA METROPOLITANA
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Nº. HOJAS **-CUATRO-**
Recibido por: 

Señor Ingeniero
Alfredo León Banderas
**SECRETARIO DE MOVILIDAD
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**
Presente.-

Asunto: Consulta de pago de retribución

De mi consideración:

Con un cordial saludo y augurándole éxito en las funciones que diligentemente se desarrolla en favor del desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, me permito poner en su consideración la siguiente consulta y postura de la Agencia Metropolitana de Tránsito en relación a la ejecución del plan de retribución a la mejora de la calidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

Mediante Oficio Nro. AMT-2018-0259 de fecha 08 de mayo de 2018, la Agencia Metropolitana de Tránsito realiza un criterio legal y sobre el mismo realiza la consulta referente al proceso de pago que se debe realizar a la Secretaría de Movilidad en el cual se manifiesta "... En previsión de lo dispuesto en los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República, por la normativa metropolitana analizada y expuesta; y, por los hechos previamente determinados, es consideración de la Asesoría Legal de la AMT que **no se debería asignar recursos por concepto de retribución a la mejora en la presentación del servicio de transporte público de pasajeros en este Distrito Metropolitano, por el mes de febrero de 2018 a las unidades de este tipo de transporte que así lo requirieran; ya que, como se dijo, por la temporalidad en la cual fue emitida la Resolución SM-001-2018, existió un impedimento fáctico para que la Dirección de Fiscalización de la AMT, pueda llevar a cabo las evaluaciones o fiscalizaciones a las referidas unidades de transporte público, por lo que no se contaría con el sustento técnico que habilite dichos desembolsos(...)** Finalmente, considerando que recién el 23 de febrero de 2018 mediante

la Resolución SM-001-2018, fue instrumentado los procesos y condiciones para llevar a cabo la fiscalización a las unidades de transporte público, se solicita que la Secretaría a su cargo, emita las directrices a seguir respecto al plazo de vigencia del Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito...”.

En este sentido, la Secretaría de Movilidad mediante Oficio Nro. 1075/2018 de fecha 18 de junio de 2018, en atención al Oficio en mención del párrafo anterior en la que en su parte pertinente señala “... Finalmente la Agencia Metropolitana de Tránsito, entidad municipal que usted acertadamente dirige, en función de sus competencias procederá conforme lo dispuesto en la Resolución Nro. C 024 de 08 de febrero de 2018, que claramente dispone: “(...) Disposición General Segunda. - La Agencia Metropolitana de Tránsito instrumentará, autorizará, desembolsará y controlará las asignaciones de los recursos no reembolsables establecido en la presente Resolución (...)”, y la Resolución Nro. SM-001-2018 de 23 de febrero de 2018...”.

La Agencia Metropolitana de Tránsito, al obtener como pronunciamiento únicamente la cita textual de la Disposición General Segunda, en la misma que se ordena que se proceda al pago; por lo que, se procede a realizar una nueva insistencia en el requerimiento inicial, la cual se emite mediante Oficio Nro. AMT-2018-1116 de fecha 30 de octubre de 2018 en la cual se manifiesta lo siguiente: “... Por los antecedentes expuestos, y tomando en cuenta que ha sido expedida la Resolución Nro. C 320 de fecha 26 de octubre de 2018, en la que se resolvió “Levantar la suspensión constante en la Resolución Nro. C 089, de 10 de mayo de 2018, respecto del pago de la compensación al transporte público”, se requiere que la Secretaría a su cargo que se sirva pronunciarse respecto del oficio Nro. AMT-2018-0259, de fecha 08 de mayo de 2018, remitido mediante Ticket GDoc Nro. 2018-069753...”.

Mediante Oficio Nro. SM-2190-2018 de fecha 05 de noviembre de 2018, en su parte pertinente insta a la Agencia Metropolitana de Tránsito al cumplimiento fiel de tanto de la resolución y del instructivo y manifiesta “... Por los antecedentes expuestos, la Secretaría de Movilidad por varias ocasiones ha emitido su criterio respecto a la aplicación de las Resoluciones Nro. C 024 y Nro. SM-001-2018, esto es que, la Resolución Nro. SM-001-2018 en su contenido obedece estrictamente a las disposiciones de la Resolución Nro. C 024. Por ello, se insta a la Agencia Metropolitana de Tránsito a que brinde atenta y detenida lectura al texto de las Resoluciones citadas; y, se sirva aplicarlas para dar cumplimiento a la legislación metropolitana vigente...”.

BASE LEGAL

La Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 226 dispone a las instituciones estatales, organismos, dependencias y servidores públicos que integran la administración pública, ejercer de forma exclusiva las competencias y facultades que le otorgan la Constitución y la ley; teniendo como deber el coordinar acciones que permitan el pleno goce y ejercicio de los derechos consagrados por la Norma Suprema.

Los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados que forman parte de la administración pública, en relación con lo expuesto, ostentan las competencias que determina la Constitución y la ley; entre ellos los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de los distritos metropolitanos, para quienes la Norma Suprema en sus Artículos 264 y 266, establece la

competencia exclusiva de *“planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.”*

En concordancia normativa con la Constitución, el COOTAD en sus Artículos 55 literal f); 73; 84 literal q); 85; y, 130, determinan como competencia exclusiva de los gobiernos distritales autónomos descentralizados, la planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre dentro de su territorio.

Por su parte, la LOTTTSV de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales expuestas, reglamenta a través del Artículo 30.4 que los gobiernos autónomos metropolitanos, respecto de la competencia en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, tendrán las atribuciones que determinen la ley y las ordenanzas que emitan con el fin de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte dentro de su jurisdicción, claro, observando las disposiciones de carácter nacional que emane la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Concordante a la LOTTTSV, el Reglamento para su aplicación dispone *“... los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán las competencias en materia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial señaladas en la Ley, una vez que las asuman de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y demás normas aplicables.”*

El Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución N° 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, resolvió *“Transferir 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; para lo cual clasificó a los gobiernos municipales dentro de modelos de gestión; el Distrito Metropolitano de Quito fue ubicado en el modelo de gestión “A”, teniendo a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial.*

La transferencia de competencias a los gobiernos municipales y metropolitanos señalada en la Resolución precedente; a través del Artículo 1 de la Resolución N° 003-CNC-2014 emitida por el Consejo Nacional de Competencias el 22 de septiembre de 2014, fue ratificada en los siguientes términos: *“Se ratifica que la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro del territorio cantonal a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, fue transferida de manera obligatoria y definitiva;...”* estableciéndose adicionalmente en esta resolución que dicha competencia no puede ser devuelta ni rechazada por los gobiernos que la adquirieron.

En uso de sus competencias y atribuciones, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito mediante Resolución N° A0006 de 22 de abril de 2013, creó la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, a quien de conformidad con el Artículo 2 de la misma, delegó el control del transporte terrestre particular, comercial, el tránsito y la seguridad vial.

Teniendo clara esta premisa legal, es pertinente proceder a estudiar la problemática que se ha presentado en la Institución, por la contradicción que le representa la aplicación de la normativa metropolitana que regula la ejecución del Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la

Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito, esto es, la Resolución N° C 024 y la Resolución N° SM-001-2018. En concreto, el acatamiento que la AMT debe hacer de la norma para efectuar la asignación de valores por retribución a la mejora del servicio mencionado.

Es preciso señalar en primer lugar que el 08 de febrero de 2018, el Concejo Metropolitano expidió la Resolución N° C 024, con la cual creó el Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito. Dicha Resolución dispone en su Artículo 2 que las operadoras de transporte público de pasajeros, la Secretaría de Movilidad y la AMT, se encuentran obligados a cumplir con las disposiciones contenidas en ella.

El Artículo 3 de la Resolución en mención, respecto al plazo contempla: *“...tendrá una vigencia de dieciocho (18) meses contados a partir de la emisión de la presente Resolución; o, hasta la aprobación de la estructura tarifaria dispuesta en la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Metropolitana que establece la política tarifaria aplicable en el Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito...”*.

Así, cabe mencionar que la Resolución en referencia dispone en su Artículo 5 que trata de la fiscalización, que la Secretaría de Movilidad y la AMT para dar cumplimiento al plan mencionado *“... ejecutarán los procesos de fiscalización y evaluación de los parámetros de calidad del servicio dispuestos en el artículo siguiente, **que determinen una calificación mensual respecto del cumplimiento de los mismos. Dicha calificación dará lugar o no a la asignación de los recursos no reembolsables, cuyo desembolso, de ser el caso, se efectuará de manera bimensual.** ...”*. El texto destacado me corresponde. De esta forma, se comprende que los procesos de fiscalización necesariamente se deben efectuar de forma mensual, para que luego sea factible emitir la calificación y asignación de valores por cada mes en que se ha fiscalizado el transporte público de pasajeros.

También, se debe hacer constar en el presente que la Disposición General Segunda de la norma ibidem dispone que *“... La Agencia Metropolitana de Tránsito instrumentará, autorizará, desembolsará y controlará las asignaciones de los recursos no reembolsables establecidos en la presente Resolución; de forma trimestral, informará a la Secretaría Movilidad, Administración General y al Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, sobre el cumplimiento del Plan de Retribución a la mejora de la calidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, así como también, el uso de los recursos no reembolsables asignados.”*.

Para que fuera aplicable el plan aludido, la Resolución citada previó en su Disposición General Cuarta, que la Secretaría de Movilidad sería la encargada de expedir en el plazo de 20 días, el instructivo para la ejecución de las fiscalizaciones, evaluaciones y calificación de las operadoras que aplicarían al plan en mención. En virtud de esta disposición, la Secretaría de Movilidad el 23 de febrero de 2018, emitió la Resolución N° SM-001-2018 que contiene el Instructivo para la Ejecución del Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito; misma que fue notificada a esta Agencia el día 28 del mismo mes y año, para su debido cumplimiento y observancia.

El Artículo 1 de la Resolución SM-001-2018, respecto al objetivo de dicho instrumento legal establece: ***“El presente Instructivo tiene por objeto establecer los procedimientos y condiciones para la ejecución de las fiscalizaciones, evaluaciones y calificación de los parámetros de calidad del servicio dispuestos en el Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), creado mediante Resolución Nro. C024 del Concejo Metropolitano de Quito de 8 de febrero de 2018 (Resolución Nro. C024), conforme las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) y su reglamento; así como el procedimiento para instrumentar, autorizar y desembolsar la asignación de los recursos económicos que corresponda, en los términos señalados en la Resolución antedicha.”*** El énfasis me pertenece.

Ahora bien, la Resolución N° SM-001-2018 prevé en su Disposición Transitoria Segunda que: ***“SEGUNDA: Conforme lo dispuesto en la Resolución C024, el primer período bimestral iniciará el 08 de febrero de 2018, fecha de entrada en vigencia de la Resolución citada; en consecuencia, las asignaciones de recursos no reembolsables para el mes de febrero de 2018, a favor de las personas naturales, socias/ accionistas de las unidades de transporte público habilitadas, se efectuará en base a los resultados que se obtengan en la fiscalización y evaluación que realice la Dirección de Fiscalización de Tránsito durante el mes de marzo de 2018. El desembolso de recursos se efectuará únicamente a favor de los beneficiarios que cumplan con la presentación de documentos y requerimientos dispuestos en este Instructivo. Adicionalmente y de ser el caso, las fiscalizaciones y evaluaciones ejecutadas desde la fecha de entrada en vigencia de la Resolución Nro. C24 hasta la fecha de emisión del presente Instructivo, serán incorporadas al expediente de cada una de las Operadoras como respaldo documental del mismo.”*** Lo destacado me corresponde.

Ahora, teniendo en consideración lo señalado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su Artículo 41 manifiesta lo siguiente: ***“Art. 41.- Órdenes superiores. - Ningún servidor, funcionario o empleado de las instituciones del Estado, podrá ser relevado de su responsabilidad legal alegando el cumplimiento de órdenes superiores, con respecto al uso ilegal, incorrecto o impropio de los recursos públicos de los cuales es responsable. Los servidores públicos podrán objetar por escrito, las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal objeción. Si el superior insistiere por escrito, las cumplirán, pero la responsabilidad recaerá en el superior. Esta disposición se aplicará en armonía con lo dispuesto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.”*** por lo que es menester señalar que en este sentido es pertinente poner en su consideración este articulado

En concordancia con la norma citada en el párrafo anterior, la Ley Orgánica de Servicio ***“Art. 22.- Deberes de las o los servidores públicos. - Son deberes de las y los servidores públicos: (...) d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley...”***

ANÁLISIS LEGAL

El Art. 5 de la resolución Nro. C 024 expresa textualmente que ***“Artículo 5.- Fiscalizaciones.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Resolución, la Secretaría de Movilidad y la Agencia Metropolitana de Tránsito, en el ámbito de sus competencias, ejecutarán los procesos de fiscalización y evaluación de los parámetros de calidad del servicio dispuestos en***

el artículo siguiente, que determinen una calificación mensual respecto del cumplimiento de los mismos. Dicha calificación dará lugar o no a la asignación de los recursos no reembolsables, cuyo desembolso, de ser el caso, se efectuará de manera bimensual".

Ahora bien, la Disposición Transitoria Segunda de la Resolución Nro. SM-001-2018 establece "**SEGUNDA:** Conforme lo dispuesto en la Resolución Nro. C024, el primer periodo bimestral iniciará el 08 de febrero de 2018, fecha de entrada en vigencia de la Resolución citada; en consecuencia, las asignaciones de recursos no reembolsable para el mes de febrero de 2018, a favor de las personas naturales, socias/accionistas de las unidades de transporte público habilitadas, se efectuarán en base a los resultados que se obtengan en la fiscalización y evaluación que realice la Dirección de Fiscalización de Tránsito durante el mes de marzo de 2018....".

Que, conforme se establece en la resolución del Concejo Metropolitano debe existir previo una calificación que se debe realizar de forma MENSUAL, para la asignación de los recursos no reembolsables y, en virtud de que la Resolución de la Secretaría de Movilidad fue notificada el 28 de febrero de 2018, razón por la cual el mes de febrero no cuenta con ninguna fiscalización ni evaluación, por lo tanto no es legal ni procedente realizar la asignación de recursos no reembolsables, ya que como queda expresado anteriormente, no existe previamente la calificación de dicho mes.

En cuanto al pago, este se realizará de forma bimestral, conforme se dispone en la Resolución de la Secretaría de Movilidad, desde el 08 de febrero de 2018, que comprende al mes de febrero, sin ningún tipo de asignación de recursos no reembolsables y el mes de marzo de 2018, en el que si constan los resultados y por lo tanto es factible realizar la asignación de recursos.

Es necesario considerar que la calificación debe hacerse de forma mensual y el pago se realizará de forma bimestral, y es evidente la diferenciación de los dos términos en la normativa expuesta, asimismo, cabe recalcar que no puede existir asignación de recursos sin que previamente exista la calificación de forma mensual, de esta manera se cumple a cabalidad con las Resoluciones que se han expuesto previamente.

Conforme los criterios concordantes emitidos mediante Oficio Nro. SM-1075/2018 de 18 de junio de 2018 y Oficio Nro. SM-2190-2018 de 05 de noviembre de 2018, se indica que "... se sirva dar cumplimiento a la misma, conforme al marco de las competencias y atribuciones que le han sido conferidas legalmente. Para ello, además observará y dará cumplimiento estricto a lo que dispone la normativa vigente expuesta en el presente, con la indicación y ratificación que la Resolución Nro. SM-001-2018 de 23 de febrero de 2018, es concordante con lo expresamente dispuesto por la Resolución Nro. C 024 de 08 de febrero de 2018...".

SOLICITUD

En virtud, de que la Disposición Transitoria Segunda de la Resolución Nro. SM-001-2018 y conforme los criterios jurídicos emitidos por la Secretaría de Movilidad, se dispone el cumplimiento estricto de que "... las asignaciones de recursos no reembolsable para el mes de febrero de 2018, a favor de las personas naturales, socias/accionistas de las unidades de transporte público habilitadas, se efectuarán en base a los resultados que se obtengan en la fiscalización y evaluación que realice la Dirección de Fiscalización de Tránsito durante el mes

de marzo de 2018...” el énfasis me corresponde; por lo expuesto y por medio del presente objetamos la disposición, de conformidad al Art. 22 literal d) de la Ley Orgánica del Servicio Público en concordancia con el Art. 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, razón por la cual, solicitamos a sus dignas autoridades se pronuncien al respecto y se indique si el pago bimestral, correspondiente al mes de febrero se realizará con los resultados del mes de marzo, tal y como se dispone en la Disposición Transitoria Segunda de la Resolución Nro. SM-001-2018, o como es criterio de esta dependencia, no se realice asignación de recursos no reembolsables ya que no existe una calificación realizada en el mes de febrero de 2018.



Particular que me permito poner en su digno conocimiento para los fines consiguientes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,


Julio Puga Mata

DIRECTOR GENERAL METROPOLITANO DE TRÁNSITO
AGENCIA METROPOLITANA DE TRÁNSITO

Acción	Siglas responsables	Siglas unidades	Fecha	sumilla
Elaborado por:	J Ruiz	FAL	2018-11-08	
Revisado por:	P Moncayo	CAL	2018-11-08	
Aprobado por:	R Romero	AL	2018-11-08	

Ejemplar 1: Secretaría de Movilidad
Ejemplar 2: Concejo Metropolitano De Quito
Ejemplar 3: Procuraduría Metropolitana
Ejemplar 4: Dirección General Metropolitana de Tránsito
Ejemplar 5: Asesoría Legal